Die eidgenössischen Volksabstimmungen

von 1874 bis 1914

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der

Hohen Juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Friedrich Otto Funk

aus **Baden** (Aargau)

Buchdruckerei Dr. Gustav Grunau — Bern 1925

Die eidgenössischen Volksabstimmungen

von 1874 bis 1914

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der

Hohen Juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Friedrich Otto Funk

aus **Baden** (Aargau)

Buchdruckerei Dr. Gustav Grunau — Bern 1925

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

ERSTER TEIL:

Die rechtlichen und politischen Grundlagen.

Erster Abschnitt:

Die Volksrechte der Bundesverfassung.

Seite

I. Begriff 3
II. Geschichte der Volksrechte im Bunde 4
III Der Inhalt der Volksrechte 5
1. Die Totalrevision 5
2. Die Partialrevision 6
3. Das Verfassungsreferendum 8
4. Das Gesetzesreferendum 8
5. Das Referendum gegen Staatsverträge 11

Zweiter Abschnitt:

Das Stimmrecht.

I. Die gesetzliche Regelung 12
II. Die Stimmberechtigung 13
III. Die Ausübung der Stimmberechtigung 14
1. Das politische Domizil 14
2. Eintragung der Stimmberechtigung 14
3. Ausschluss von Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur 15

Dritter Abschnitt:

Das Verfahren bei Volksbegehren und Volksabstimmungen.

I. Das Verfahren bei Referendumsbegehren 15
II. Das Verfahren bei Initiativbegehren 16
III. Das Verfahren bei Abstimmungen 17

Vierter Abschnitt:

Die Parteien. 19

ZWEITER TEIL:

Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874—1914.

Erster Abschnitt:

Abstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse gemäss Art. 89 der Bundesverfassung.

1. Abstimmung: Zivilstandsgesetz 25
2. » Politische Stimmberechtigung 26
3. » Banknotengesetz 28

			Seite
4	Abstimmung:	Militärpflichtersatz	30
5.	»	Fabrikgesetz	32
6.	»	Militärpflichtersatz (2. Entwurf)	33
7.	»	Politische Stimmberechtigung (2. Entwurf)	35
8.	»	Subvention von Alpenbahnen	36
9.	»	Epidemiegesetz	38
10.	»	Schulsekretär	40
11.	»	Organisation des Justiz- und Polizei-Departements	42
12	»	Patenttaxen der Handelsreisenden	43
13.	»	Kanzleikosten von Washington	44
14.	»	Ergänzung des Bundesstrafrechtes (Stabio-Artikel)	45
15.	»	Gebrannte Wasser	48
16.	»	Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz	49
17.	»	Pensionsgesetz	50
18.	»	Zolltarifgesetz	52
19.	»	Centralbahnankauf	53
20.	»	Gesandtschaftsgesetz	55
21.	»	Disziplinarstrafordnung	56
22.	»	Viehhandelsgesetz	58
23.	»	Rechnungswesen der Eisenbahnen	59
24.	»	Bundesbank	61
25.	»	Verstaatlichung der Eisenbahnen	63
26.	»	Kranken-, Unfall- und Militärversicherungsgesetz	64
27.	»	Zolltarifgesetz von 1902	67
28.	»	Ergänzung des Bundesstrafrechts (Anstiftung Militärpflichtiger)	68
29.	»	Lebensmittelgesetz	70
30.	»	Militärorganisation	71
31.	»	Kranken- und Unfallversicherung (2. Entwurf)	72

Zweiter Abschnitt:

Abstimmungen über Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung.

1.	Abstimmung:	Todesstrafe	74
2.	»	Erfindungsschutz (1. Entwurf)	76
3.	»	Alkoholfrage	77
4.	»	Erfindungsschutz (2. Entwurf)	79
5.	»	Unfall- und Krankenversicherung	81
6.	»	Revision des 3. Abschnittes der Bundesverfassung	83
7.	»	Banknotenmonopol	85
8.	»	Gewerbewesen (1. Entwurf)	87
9.	»	Zündhölzchenmonopol	90
10.	»	Militärartikel	94
11.	»	Wasserbau- und Forstpolizei	96
12.	»	Lebensmittelgesetzgebung	98
13.	»	Vereinheitlichung des Zivilrechtes	100
14.	»	Vereinheitlichung des Strafrechtes	101

Seite

15. Abstimmung: Unterstützung von Primarschulen 102
16. » Kleinhandel mit geistigen Getränken 104
17. » Erfindungsschutz (Revision) 106
18. » Gewerbewesen (2. Entwurf) 108
19. » Wasserkräfte 108
20. » Bekämpfung menschlicher und tierischer Krankheiten 110
21. » Verwaltungsgerichtsbarkeit 112

Dritter Abschnitt:
Abstimmungen über Volksbegehren auf Abänderung der Bundesverfassung (Initiativen).

I. Volksanregung einer Totalrevision der Bundesverfassung 114
II. Volksanregungen von Partialrevisionen der Bundesverfassung . . . 115
1. Initiative: Schächtverbot 115
2. » Recht auf Arbeit 116
3. » Beutezug 118
4. » Proportionalwahl des Nationalrates (1. Entwurf) . 119
5. » Volkswahl des Bundesrates 121
6. » Wahl des Nationalrates auf Grundlage der schweiz. Bevölkerung 122
7. » Nutzbarmachung der Wasserkräfte 124
8. » Absinthverbot 125
9. » Proportionalwahl des Nationalrates (2. Entwurf) . 127
10 » Proportionalwahl des Nationalrates (3. Entwurf) . 128
11. » Unterstellung von Staatsverträgen unter das fak. Referendum 129
12. » Spielbankenverbot 131

DRITTER TEIL:
Zusammenfassende Betrachtungen über die eidgenössischen Volksabstimmungen.

Erster Abschnitt:
Statistik.

I. Die Anwendung der Initiative 137
1. Die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung . . . 137
2. Die Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung . . . 137
II. Die Anwendung des Referendums 141
1. Das Verfassungreferendum 141
2. Das Gesetzesreferendnm 142
III. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Volke und seinen Vertretern 143

Zweiter Abschnitt:
Die die Abstimmung bestimmenden Umstände.

I. Sachliche Einwirkungen 146
1. Abneigung gegen Monopole 146
2. Abneigung gegen militärische Vorlagen 148

Seite

3. Abneigung gegen das Beamtentum 148
4. Die Spartendenz 149
5. Die regionalen Anschauungen 149
6. Konfessionelle Einflüsse 150
7. Das persönliche Interesse 150
II. Psychologische Einwirkungen 151
1. Die Mißstimmung 151
2. Die Stimmündigkeit 151
3. Unterbreitung mehrerer Vorlagen 152
4. Die Stimmgelegenheit 153
5. Die Zeit der Abstimmung 154
III. Einwirkungen der Behörden 154
1. Die Behörde als Gesamtheit 154
2. Die Mitglieder der Behörden 155
IV. Einwirkungen der Parteien und der Presse 156

Dritter Abschnitt:
Die politische Bedeutung der Volksrechte im Bunde.

I. In Bezug auf die Sache 157
1. Die Gesetzgebungsbefugnis 157
2. Das Militärwesen 158
3. Die Finanzen 159
4. Die Schule 162
5. Soziale Fragen 162
a) Die Regelung der Arbeitsfrage 162
b) Die Sozialversicherung 163
c) Massnahmen zur Erhaltung der Volksgesundheit und der Sittlichkeit 164
d) Die Vermögensabgabe 167
II. In Bezug auf das Verfahren 167
1. Die Verzögerung 167
2. Formulierung und Kompromiss 168

Vierter Abschnitt:
Die Kosten der Volksabstimmungen.

I. Die Kosten für den Staat 169
II. Die Kosten der Parteien 170
III. Die Kosten der Volksbegehren 171

ANHANG:
Tabellen.

I. Übersichtstabelle der eidgenössischen Volksabstimmungen.
II. Tabellen der Abstimmungsergebnisse nach Kantonen.

Abkürzungen

A. S.	=	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze. Die Bände der Jahre 1848—1874 sind mit lateinischen Ziffern zitiert, die Bände der folgenden Jahre mit arabischen Ziffern.
B.-B.	=	Bundesbeschluss
B.-Bl.	=	Bundesblatt
B.-G.	=	Bundesgesetz
B.-Ger.	=	Bundesgericht
B.-R.	=	Bundesrat
B.-R.-B.	=	Bundesratsbeschluss
B.-Verf.	=	Bundesverfassung
B.-Vers.	=	Bundesversammlung
fak. Ref.	=	fakultatives Referendum
Init.	=	Initiative
N.-R.	=	Nationalrat
oblig. Ref.	=	obligatorisches Referendum
O.-R.	=	Obligationenrecht
v. Salis	=	von Salis, Schweizerisches Bundesrecht
Sch.- K.-G.	=	Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz
St.-R.	=	Ständerat
Verh.	=	Verhandlungen der Bundesversammlung
Verord.	=	Verordnung
Z.-G.-B.	=	Zivilgesetzbuch

Die Absätze bei wörtlich zitierten Gesetzstellen sind durch Gedankenstriche ersetzt.

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit soll einen Ueberblick über die Entwicklung der Volksabstimmungen im Bunde geben. Sie beschränkt sich auf die Abstimmungen, welche im Zeitraum der ersten 40 Jahre seit der Verfassung von 1874 dem Volke vorgelegt wurden. Zwei Gründe waren für eine solche Beschränkung massgebend: einmal hat die Notverordnungsbefugnis des Bundesrates (vergl. 1. Teil erster Abschnitt, III, Ziff. 4) die normalen Voraussetzungen der eidgenössischen Abstimmungen verändert; sodann veränderte sich auch unter dem Drucke der Kriegszeiten die Stellung der Bürger zum Staate und daher auch zu den Volksabstimmungen. Immerhin werden noch jene Abstimmungen berücksichtigt, welche infolge eines vor Ausbruch des Krieges gestellten Begehrens stattfanden.

Erster Teil

Die rechtlichen und politischen Grundlagen

1. Abschnitt:

Die Volksrechte der Bundesverfassung.

I. Der Begriff.

Volksrecht im weitesten Sinne ist die rechtlich geordnete Beteiligung des Volkes (d. h. der stimmberechtigten Bürger) an der Bildung des Staatswillens. Es zerfällt in das Wahlrecht und das Abstimmungsrecht. Wir betrachten hier nur die eidgenössischen Abstimmungsrechte (Volksrechte im engern Sinne).

Das Bundesrecht hat bis heute zwei Volksrechte im engern Sinne eingeführt:

Erstens das Referendum, d. i. das Recht der Stimmberechtigten Bürger, über einen Beschluss der gesetzgebenden Behörde abzustimmen. Ist die Abstimmung für gewisse Beschlüsse vorgeschrieben, so ist das Referendum obligatorisch; kann sie von einer Anzahl Bürger oder einer Behörde verlangt werden, so ist es fakultativ. Je nach dem Inhalte unterscheidet man: Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzreferendum. Das Verfassungsreferendum des Bundes ist obligatorisch (Art. 123 B.-Verf.), das Gesetzesreferendum ist fakultativ (Art. 89 B.-Verf.). Ein Finanzreferendum kennt der Bund nicht.

Zweitens die Volksinitiative, d. i. das Recht einer Anzahl Bürger, den Erlass, die Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu verlangen. Je nach dem Inhalte des Antrages unterscheidet man: Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Der Bund kennt nur die Verfassungsinitiative (Art. 120 und 121 B.-Verf.). Der Antrag kann sich auf die ganze Verfassung beziehen (Totalinitiative, Art. 120 B.-Verf.) oder nur auf einen Teil (Partialinitiative, Art. 121 B.-Verf.).

II. Geschichte der Volksrechte im Bunde.

Nachdem die meisten Kantone Volksrechte eingeführt hatten, folgte auch der Bund nach. Er baute aber seine Volksrechte nur langsam aus; dabei benützte er die von den Kantonen gemachten Erfahrungen.

Die Bundesverfassung von 1848 brachte das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative für Totaländerungen, wie sie schon vorher in den meisten Kantonen eingeführt worden waren. Erst die Bundesverfassung von 1874 führte das fakultative Gesetzesreferendum ein. Man liess sich dabei von der Erwägung leiten, dass, entsprechend der zunehmenden Uebertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund, auch dem Volke, dem in den Kantonen bereits ein weitgehendes Mitspracherecht gewährt wurde, eine vermehrte Mitwirkung eingeräumt werden müsse.

Durch die Revision des dritten Abschnittes der B.-Verf. (vergl. 7. oblig. Referendumsabstimmung) wurde die Volksinitiative auch für Partialrevisionen der Bundesverfassung ausdrücklich anerkannt. Die Meinungen über Art. 120 der B.-Verf. von 1874 waren auseinander gegangen. Die einen glaubten, dass Art. 120 die Partialinitiative ausschliesse, die andern vertraten die gegenteilige Ansicht.

Der Verfassungsentwurf von 1872 hatte neben dem fakultativen Gesetzesreferendum auch die Gesetzesinitiative vorgesehen. Art. 89 hatte folgende Fassung: „Wenn 50,000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses, oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses anbegehren, und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räte, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetzes- oder Beschlussesvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen nicht beide Räte dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen, und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür sich ausspricht, so haben die Räte einen entspre-

chenden Gesetzes- oder Beschlussesvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

Im Jahre 1904 stellten die Kantone Zürich und Solothurn den Antrag, auch im Bunde die Gesetzesinitiative einzuführen (Botschaft des B.-R. vom 6. März 1906; B.-Bl. 1906, III, 1). Der N.-R. behandelte die Angelegenheit in der Juni-Session 1907. Er wies den Antrag an den B.-R. zurück und lud ihn ein, einen ergänzenden Bericht zu erstatten (Verh. der B.-Vers. 1907, Juni, Nr. 3). Seither kam die Frage nicht mehr zur Behandlung [1]).

In den Revisionsberatungen von 1871 war auch der Antrag gestellt worden, Staatsverträge, durch welche Bestimmungen der B.-Verf. oder von B.-G. abgeändert werden, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Er wurde aber abgelehnt (Prot. des N.-R. 1871/72, S. 414 ff.). Erst ein Volksbegehren des Jahres 1913 kam auf die Frage zurück. Es verlangte, dass alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterliegen, welche unbefristet oder auf die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind (vergl. 11. Initiative).

III. Der Inhalt der Volksrechte.

1. Die Totalrevision der Bundesverfassung. Die Frage, ob eine Totalrevision der B.-Verf. in Angriff genommen werden soll, muss in zwei Fällen dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden: Einmal, wenn eine Abteilung der B.-Vers. die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt; sodann, wenn die Totalrevision von 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern verlangt wird (B.-Verf. Art. 120, Abs. 1). Wird die Frage von der Mehrheit der stimmenden Bürger bejaht, so sind beide Räte neu zu wählen, und die Totalrevision ist an die Hand zu nehmen (B.-Verf. Art. 120, Abs. 2). Die revidierte B.-Verf. ist dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung zu unterbreiten (vergl. unten, Ziff. 3). Verwirft es den Entwurf der B.-Verf., so besteht für diese keine rechtliche Pflicht, einen neuen Entwurf vorzulegen, da weder die B.-Verf. noch die Ausführungsgesetze eine nähere Bestimmung enthalten.

[1]) Vgl. W. Burckhardt: Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bunde, pol. Jahrbuch 1912, S. 377 ff.

2. Die Partialrevision. 50,000 stimmberechtigte Schweizerbürger haben das Recht, eine Partialrevision der Bundesverfassung zu verlangen (B.-Verf. Art. 121).

Der Inhalt der Initiativbegehren ist nicht beschränkt. Die B.-Vers. hat nicht das Recht, ein Begehren zurückzuweisen, weil es zweckentsprechender in der Form der Gesetzgebung erledigt würde. Somit ist tatsächlich in der bestehenden Verfassungsinitiative auch die einfache Gesetzesinitiative mitenthalten. Durch die Volksinitiative kann der Gesetzgeber zum Erlass von Gesetzen verpflichtet werden, für welche bestimmte Richtlinien im Volksbegehren selber festgelegt sind (vergl. Burckhardt, Komm., S. 819).

Es dürfen aber nicht verschiedene Materien in ein und demselben Volksbegehren zur Revision oder Aufnahme vorgeschlagen werden; vielmehr muss jede Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens bilden (B.-Verf. Art. 121, Abs. 3). Diese Bestimmung soll eine klare Stellungnahme der Initianten bei der Unterzeichnung des Begehrens und des Volkes in der nachfolgenden Abstimmung ermöglichen. Ob ein Volksbegehren verschiedene Materien zum Gegenstand hat, entscheidet die B.-Vers. Sie kann diejenigen Begehren zurückstellen, welche dieser Bestimmung zuwiderhandeln. Von dieser Befugnis ist aber mit Mass Gebrauch zu machen. Der Grundsatz, dass nach Materien zu trennen sei, braucht auf die Formulierung des Begehrens nicht so streng angewendet zu werden wie auf die Formulierung der Abstimmungsvorlage, weil es dort den Bürgern freisteht, zu unterzeichnen, sie hier aber gezwungen sind, sich auszusprechen. Es scheint daher am richtigsten, wenn ein Begehren, so dies möglich ist, nach Materien zerlegt wird. Diese Auffassung vertritt in neuerer Zeit auch die B.-Vers. (vergl. Bericht des B.-R. vom 20. August 1920; B.-Bl. 1920, IV, 138).

„Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden“ (B.-Verf. Art. 121, Abs. 4).

Wird das Begehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt, so haben sich die eidgenössischen Räte binnen Jahresfrist schlüssig zu machen, ob sie damit einverstanden sind oder

nicht [2]). Stimmen sie dem Begehren zu, so haben sie eine Vorlage im Sinne der Initianten auszuarbeiten (B.-Verf. Art. 121, Abs. 5). Kommt hingegen kein Beschluss zustande oder lehnen die Räte das Begehren ab, so hat der B.-R. die Frage, ob eine Partialrevision in Angriff zu nehmen sei, dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten (B.-G. vom 27. Januar 1892, Art. 7, Abs. 3). Spricht sich die Mehrheit der stimmenden Bürger bejahend aus — die Standesstimmen werden nicht gezählt —, so muss die B.-Vers. die Revision im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand nehmen (B.-Verf. Art. 121, Abs. 5). Wird ihr Entwurf in der obligatorischen Abstimmung verworfen, so besteht auch hier keine rechtliche Pflicht, einen neuen Entwurf vorzulegen (vergl. oben, Ziff. 1). Der Weg der allgemeinen Anregung wurde bisher nie beschritten.

„Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt (formulierte Initiative), und stimmt die B.-Vers. demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen" (B.-Verf. Art. 121, Abs. 6). Stimmt sie dem Begehren nicht zu, so steht es ihr frei, dem Volke entweder Verwerfung der Vorlage zu empfehlen, oder gleichzeitig mit dem Begehren einen eigenen Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Gegenentwurf muss dieselbe Verfassungsmaterie beschlagen wie der Entwurf der Initianten (B.-G. vom 27. Jan. 1892, Art. 10). Unterbreitet die B.-Vers. gleichzeitig einen Gegenentwurf, so haben die Stimmenden die zwei Fragen zu beantworten: Wollt ihr den Revisionsentwurf der Initianten annehmen? oder Wollt ihr den Revisionsentwurf der B.-Vers. annehmen? Nur Stimmzettel, welche eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantworten oder beide Fragen verneinen, sind gültig (B.-G. vom 27. Jan. 1892, Art. 11 und 12). Angenommen ist diejenige Vorlage, welche die Mehrheit der stimmenden Bürger und der Stände auf sich vereinigt (Art. 13). Bisher wurde von der B.-Vers. nur einmal ein Gegenentwurf unterbreitet, der aber vom Volke mit grosser Mehrheit verworfen wurde (vergl. 12. Initiative).

Verfassung und Ausführungsgesetze enthalten keine Be-

[2]) B.-G. vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die B.-Verf., Art. 7, Abs. 1; A. S. 12, 885 ff.

stimmungen darüber, ob ein gültig eingereichtes Initiativbegehren darf zurückgezogen werden. Daher ist anzunehmen, dass ein Rückzug nicht statthaft ist. Bei der Initiative betreffend die Gesetzgebung über die Wasserkräfte nahmen aber die eidgenössischen Räte an, ein Initiativbegehren könne zurückgezogen werden, wenn die Unterschriftsbogen die Ermächtigung hierzu ausdrücklich enthalten (St.-Bl. 17, St.-R. 413 und 414 [3]).

3. Das Verfassungsreferendum. Es wird in Art. 123 der B.-Verf. geordnet. Die revidierte B.-Verf., bzw. der revidierte Teil derselben, treten erst in Kraft, nachdem sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind. Das Volk ist in dieser doppelten Zählung der sanktionierende Souverain für alles Verfassungsrecht.

Das Ständemehr beträgt 11½ Stimmen, da Art. 123, Abs. 2 der B.-Verf. ausdrücklich sagt: „Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als eine halbe Stimme gezählt". Vergl. auch die Botschaft des B.-R. vom 13. Okt. 1893 (B.-Bl. 1893, IV, 401) und Burckhardt, Kommentar S. 824. Die Standesstimme wurde vor 1874 von verschiedenen Kantonen noch besonders abgegeben. Heute bestimmt Art. 123, Abs. 3, dass das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone auch als Standesstimme zu gelten habe.

4. Das Gesetzesreferendum. Gemäss Art. 89, Abs. 2 der B.-Verf. unterstehen alle Bundesgesetze, sowie die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, dem fakultativen Referendum; d. h. sie müssen, wenn dies von zuständiger Seite verlangt wird, dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Die Befugnis, ein fakultatives Referendum zu verlangen, steht im Bunde 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern zu oder acht Kantonen; nicht aber der B.-Vers. oder dem B.-R. Zuständig im Namen des Kantones eine Referendumsabstimmung zu verlangen, ist gemäss Art. 6 des B.-Ges. vom 17. Juni

[3]) Vergl. auch Prof. W. Burkhardt in der Zeitschrift d. Bern. Jur. Ver., 1908, S. 7: «Une nouvelle forme de l'initiative constitutionelle fédérale».

1874 [4]) der Grosse Rat (Kantonsrat, Landrat). Vorbehalten bleibt das nach der kantonalen Verfassung dem Volke zustehende Recht zur Abänderung solcher Schlussnahmen. Die Stimme eines Halbkantons zählt nur als halbe Stimme. Die Kantone haben bisher von ihrem Rechte keinen Gebrauch gemacht.

Ueber die Ausübung der den stimmberechtigten Schweizerbürgern gewährten Befugnis, eine Referendumsabstimmung zu verlangen, vergl. unten: Verfahren bei Volksbegehren.

Alle B.-Ges. sind dem fakultativen Referendum unterstellt. Nach oben wird das B.-G. durch das dem obligatorischen Referendum unterliegende Verfassungsrecht eingeschränkt. Letzteres lässt sich gegenüber dem Gesetzesrechte nur in formellem Sinn abgrenzen; insofern, als alles, was in der B.-Verf. steht, Verfassungsrecht ist. Es können daher die B.-Vers. sowohl, wie das Volk (vergl. oben, Ziff. 2) Materien auch in die Form des Verfassungsrechtes kleiden, die zweckmässiger in Gesetzesform erlassen würden. Nach unten wird das B.-G. durch den B.-B. begrenzt. Die Grenze ist aber sehr schwankend und unbestimmt. Sowohl B.-G. wie B.-B. enthalten allgemein verbindliche Normen. Im allgemeinen ist wohl anzunehmen, dass allgemein verbindliche Normen in Gesetzesform, Rechtssätze von untergeordneter Bedeutung hingegen in Form eines Beschlusses zu erlassen sind. Die Abgrenzung zwischen B.-G. und B.-B. ist darum von praktischer Bedeutung, weil die allgemein verbindlichen B.-B. durch Dringlicherklärung dem Referendum entzogen werden können. Deshalb sollte ein B.-G. nur durch ein B.-G. abgeändert werden. Die Abänderung eines B.-G. unterliegt also ihrerseits wieder dem fakultativen Referendum. Letzten Endes hängt es aber von der B.-Vers. selber ab, ob sie einen Erlass in die Form eines Gesetzes oder eines Beschlusses kleidet.

Allgemein verbindliche B.-B. unterliegen nur bedingt dem fakultativen Referendum. Sie können ihm durch Dringlicherklärung entzogen werden. Die Frage, welche B.-B. allgemein verbindlicher Natur sind, und welche nur als einfache, dem Referendum nicht unterstellte B.-B. zu betrachten sind, ist eben-

[4]) B.-Ges. betr. Volksabstimmungen über B.-G. und B.-B., A. S. 1, 116 ff.

falls sehr umstritten. Auch die Praxis bietet keine festen Anhaltspunkte. Die verbreitetste Ansicht ist wohl die, dass auch allgemein verbindliche B.-B. Rechtssätze enthalten können, jedoch Rechtssätze, welche für die Gesamtheit der Bürger von untergeordneter Bedeutung sind. Im allgemeinen enthalten die B.-B. Anordnungen des internen Verwaltungsrechtes. Dadurch aber, dass diese Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterliegen, ist dem Volke die Möglichkeit gegeben, sich auch an der Erledigung besonders wichtiger Verwaltungsakte zu beteiligen.

Ist aber ein B.-B. von besonderer Dringlichkeit, so kann ihn die B.-Vers. dem fakultativen Referendum entziehen, indem sie ihn für dringlich erklärt. Dieser Entscheid ist jeweilen dem B.-B. ausdrücklich beizufügen (B.-G. vom 17. Juni 1874, Art. 2) [5]).

Kriegszeiten erweitern den Aufgabenkreis des Staates und verlangen häufig rasches Handeln. Der veränderten Sachlage muss sich auch die Gesetzgebung anpassen. Die B.-Vers. ist gezwungen, besonders häufig zum dringlichen B.-B. zu greifen, um die Ausführung wichtiger Beschlüsse nicht unnötig zu verschleppen.

Im Falle eines augenblicklichen staatlichen Notstandes ist die B.-Vers. auch befugt, dem B.-R. das Recht zu erteilen, Notverordnungen (Notstandsverordnungen) zu erlassen. Es handelt sich in solchen Fällen darum, die umständlichen und zeitraubenden Formen der Volksgesetzgebung durch die rascher in Wirkung tretende Verordnungsgewalt zu ersetzen. Die ordentliche Gesetzgebungsgewalt wird dadurch für kurze Zeit beiseite geschoben. Von dieser Befugnis hat die B.-Vers. auch zu Ausbruch des Weltkrieges Gebrauch gemacht. Durch B.-B. vom 3. August 1914 betreffend die Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (A. S. 30, 347) übertrug sie ihre Notstandsgewalt auf den B.-R. Dadurch empfing der B.-R. die Kompetenz zum Erlass von Notverordnungen: „1. Zur Behauptung der Sicherheit, Integrität und

[5]) Ueber die bisherige Praxis betr. die Einkleidung von Erlassen in B.-G., B.-B. allgemein verbindlicher Natur und deren Dringlichkeitserklärung vgl. Burckhardt, Komm. S. 720 ff.

Neutralität der Schweiz; 2. zur Wahrung des Kredites des Landes; 3. zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere zur Sicherung des Lebensunterhaltes."

Die Grenzen des sogenannten Notverordnungsrechtes werden von der B.-Verf. nicht umschrieben; es bleibt daher der Praxis anheimgestellt, die allgemeinen Grundsätze zu entwikkeln. Der B.-R. vertrat von Anfang an die Ansicht, Notverordnungen dürften B.-G. und sogar Vorschriften der B.-Verf. abändern oder temporär ausser Kraft setzen. Die B.-Vers. hat diese Ansicht gebilligt. Durch das Notverordnungsrecht wurde daher nicht nur das fakultative Referendum, sondern auch das obligatorische Referendum eingeschränkt. Die Notverordnungen haben die gleiche Gesetzeskraft wie B.-G.

Die ausserordentlichen Vollmachten wurden stark beschränkt durch den B.-B. vom 3. April 1919 betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des B.-R. (A. S. 35, 255) und aufgehoben durch den B.-B. vom 19. Oktober 1921 betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des B.-R. (A. S. 37, 741).

Die fakultative Referendumsabstimmung ist kein selbständiger gesetzgebender Beschluss. Die Annahme ist nur Zustimmung zum fertigen Beschluss der B.-Vers., und das Gesetz ist mit dem Inhalt angenommen, den es durch die B.-Vers. erhalten hat. Es ist daher der gesetzgeberische Wille der B.-Vers. für die Auslegung massgebend. Die Verwerfung hat keine weitere rechtliche Bedeutung; vornehmlich ist die künftige gesetzgeberische Tätigkeit nicht an die Verwerfungsgründe gebunden. In der Praxis wird aber der Gesetzgeber immer versuchen, die Gründe der Verwerfung im zweiten Entwurfe zu berücksichtigen.

Wird das fakultative Referendum nicht ergriffen, so hat das Volk keinerlei, also auch keinen stillschweigenden Willen geäussert.

5. Das Referendum gegen Staatsverträge. Art. 89, Abs. 3 der B.-Verf. bestimmt: „Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur

Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird".

Nach Prof. Fleiner (B. St. B. 755, Anm. 15) geht die Absicht dieser Verfassungsvorschrift dahin, es solle das Volk mitzusprechen haben bei Staatsverträgen, die einen Dauerzustand begründen, der nach der Meinung der Parteien gar nicht mehr oder nicht vor Ablauf von 15 Jahren durch Kündigung von seiten der Schweiz beseitigt werden kann. Demnach fielen nicht darunter Staatsverträge, welche zwar auf unbeschränkte Zeit vereinbart sind, aber einseitig vor Ablauf von 15 Jahren gekündigt werden können. Diese Auslegung unterstellt nur eine geringe Zahl aller Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Die Ratifikationen von Staatsverträgen, welche dem fakultativen Referendum unterliegen, dürfen bis zum Ablauf der Referendumsfrist (90 Tage gemäss B.-G. vom 17. Juni 1874) vom B.-R. nicht ausgetauscht werden.

2. Abschnitt:
Das Stimmrecht.

I. Die gesetzliche Regelung.

Das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten wird geordnet durch das B.-G. betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Heumonat 1872, „Wahlgesetz" (A. S. X, 915); das Ergänzungsgesetz vom 31. Heumonat 1873 betreffend Art. 19 (A. S. XI, 275); das B.-G. vom 20. Dezember 1888 betreffend Art. 4 (A. S. 11, 60) und das B.-G. betreffend Erleichterung der Ausübung des Stimmrechts und Vereinfachung des Verfahrens, vom 30. März 1900, „Samstagsurnen" (A. S. 18, 119 ff.). Diese Regelung ist nicht lückenlos. Es bleibt zur Hauptsache dem kantonalen Recht vorbehalten, die Ausschlussgründe aufzustellen.

Ein Gesetzesentwurf vom 24. Dezember 1874 hatte versucht, das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, ge-

mäss Art. 47, 66 und 74 der B.-Verf., nach einheitlichen Grundsätzen zu ordnen. Er wurde aber vom Volke verworfen (vergl. 1. fakultative Referendumsabstimmung). Dasselbe Schicksal erlitt ein zweiter Entwurf vom 28. März 1877 (vergl. 7. fakultative Referendumsabstimmung).

II. Die Stimmberechtigung.

Art. 74, Abs. 1 der B.-Verf. bestimmt, dass stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen jeder Schweizer ist, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantones, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist. Demnach sind notwendige Voraussetzungen der Stimmberechtigung:

1. Schweizerbürgerrecht. Schweizerbürger ist, nach Artikel 43, Abs. 1 der B.-Verf., jeder Kantonsbürger.

2. Männliches Geschlecht.

3. Das vollendete 20. Lebensjahr. Das Alter wird, wie die Mündigkeit, für jeden Bürger individuell berechnet.

4. Der Bürger darf nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sein. Die Kantone haben sehr verschiedene Ausschliessungsgründe aufgestellt. Diese lassen sich nach drei Gesichtspunkten einteilen: a) Ausschliessung wegen geistiger Unfähigkeit (Bevormundung); b) Ausschliessung als Strafe. Sie kann als selbständige Ehrenstrafe im Anschluss an ein zivilrechtliches Urteil verhängt werden, oder als Nebenstrafe zusammen mit einem andern strafgerichtlichen Urteil. Der Bund hat im B.-G. betreffend die öffentlichrechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses, vom 29. April 1920 (A. S. 36, 636), die Einstellung im Stimmrecht als Strafe bei Betreibungs- und Konkursvergehen dem kantonalen Strafrecht ausdrücklich vorbehalten. Im Falle erheblichen Verschuldens darf diese Strafe auf die Dauer von 4 Jahren ausgesprochen werden (Art. 1). Ferner sieht Art. 1 des B.-G. vom 29. März 1901 betreffend die Ergänzung des B.-G. über den Militärpflichtersatz vom 28. Juni 1878 (A. S. 18, 695) vor, dass derjenige, welcher schuldhafterweise, ungeachtet zweimaliger

Mahnung durch die Militärbehörde, den Militärpflichtersatz nicht entrichtet, vom Strafrichter mit Haft bestraft wird, welche mit Entzug des Stimmrechts verbunden werden kann; c) mangelnde Unabhängigkeit. Hierher gehört die Entziehung des Stimmrechts wegen Armengenössigkeit und Fremdendienst.

Der Entwurf eines schweizerischen Strafgesetzbuches vom 23. Juli 1918 (B.-Bl. 1918, III, 1) ordnet in Art. 48 den Entzug der bürgerlichen Ehrenfähigkeit und in Art. 73 die Wiedereinsetzung.

III. Ausübung der Stimmberechtigung.

Um sein Stimmrecht auch wirklich ausüben zu können, muss der Stimmberechtigte noch eine Anzahl weiterer Bedingungen erfüllen, welche das Gesetz aufstellt, um die ordnungsmässige Vornahme der Abstimmung zu erleichtern.

1. Das politische Domizil. Art. 43, Abs. 2 der B.-Verf. bestimmt: Der Schweizerbürger „kann bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Anteil nehmen". Und Abs. 3 erklärt: „Niemand darf in mehr als in einem Kanton politische Rechte ausüben". Der Bürger ist also nur an einem Orte stimmberechtigt [6]). Der Wohnort ist nach Schweizerrecht der Ort, an welchem sich der Betreffende mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.

2. Der Eintrag der Stimmberechtigten in das Stimmregister ihres Wohnsitzes. Art. 5 des Wahlgesetzes verlangt, dass jeder in einer Gemeinde wohnende Schweizerbürger von Amtes wegen in das Stimmregister eingetragen werde, insofern nicht Beweise vorliegen, dass er nach dem Gesetze des Kantons vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.

Die Stimmregister sollen während wenigstens 14 Tagen vor einer Wahl oder Abstimmung zur Einsicht der Beteiligten öffentlich aufgelegt werden und dürfen nicht früher als drei Tage vor der Abstimmung geschlossen werden (Art. 6 des Wahlgesetzes). Gegen Unterlassung der Eintragung kann bis zur Schliessung der Listen Einspruch erhoben werden.

---

[6]) Früher war es zugelassen, dass der Stimmberechtigte zwischen seinem Wohnort und dem Heimatorte wählen durfte (Salis I, Nr. 1129).

3. Ausschluss von Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur. Art. 49, Abs. 4 der B.-Verf. verbietet ausdrücklich, die Ausübung der politischen Rechte von Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur abhängig zu machen [7]).

3. Abschnitt:

Das Verfahren bei Volksbegehren und Volksabstimmungen.

I. Das Verfahren bei Referendumsbegehren.

Das Verfahren bei Referendumsbegehren wird geregelt im B.-G. betreffend Volksabstimmungen über B.-G. und B.-B. vom 17. Juni 1874 (A. S. 1, 116) und durch die Verordnung betreffend Begehren um Volksabstimmungen über B.-G. und B.-B. vom 2. Mai 1879 (A. S. 4, 81). Alle B.-G., sowie diejenigen B.-B., welche allgemein verbindlich sind und von der B.-Vers. nicht für dringlich erklärt werden, sind unmittelbar nach ihrem Erlasse im Bundesblatt zu veröffentlichen und in einer angemessenen Anzahl von Exemplaren den Kantonsregierungen zuzustellen (B.-G. vom 17. Juni 1874, Art. 3). Das Abstimmungsbegehren muss innerhalb 90 Tagen, vom Tage der Veröffentlichung im B.-Bl. an gerechnet, gestellt werden (Art. 4). Es ist schriftlich dem B.-R. einzureichen (Art. 5, Abs. 1). Der Bürger unterstützt das Begehren, indem er eigenhändig unterschreibt (Art. 5, Abs. 2). Stellvertretung ist nicht gestattet (Verord. Art. 1, Abs. 3). Der Stimmberechtigte kann jedoch nur an seinem politischen Domizil unterzeichnen, da Art. 5, Abs. 3 des Gesetzes verlangt, dass die Stimmberechtigung der Unterzeichneten vom Vorstand derjenigen Gemeinde zu bezeugen ist, in wel-

[7]) Bis zum Beschlusse betr. die Rechtsverhältnisse der schweiz. Israeliten vom 24. September 1856 besassen die Juden in der Schweiz zwar die Stimmfähigkeit; aber da die B.-Verf. die Ausübung des Stimmrechtes an die Niederlassung knüpfte, hing die Stimmberechtigung der Juden davon ab, ob ihnen die Kantone das Niederlassungsrecht einräumten.

cher dieselben ihre politischen Rechte ausüben. Diese Bescheinigung muss am Fusse jeder Liste angebracht sein (Verord. Art. 2). Fehlt sie, so sind alle auf der mangelhaften Liste stehenden Unterschriften ungültig. Das Zeugnis muss ausdrücklich die Stimmberechtigung betreffen und den Ort der Ausübung angeben (Verord. Art. 3, Abs. 2). Gesetzesverletzungen werden strafrechtlich verfolgt (Verord. Art. 4).

Die Zahl der eingelangten Unterschriften wird nach Kantonen geordnet im B.-Bl. veröffentlicht, und der B.-R. erstattet in der nächsten Sitzung der B.-Vers. unter Vorlage der Akten Bericht (Art. 7, Abs. 2 des Gesetzes).

II. Das Verfahren bei Initiativbegehren.

Das Verfahren bei Initiativbegehren wird im B.-G. über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der B.-Verf. vom 27. Januar 1892 (A. S. 12, 885) besonders geordnet. Art. 4 des Gesetzes umschreibt genau den Inhalt der Unterschriftsbogen. Sie müssen den Wortlaut des Revisionsbegehrens enthalten. Ebenso den Wortlaut von Art. 3 des Gesetzes, welcher vorschreibt, dass das Begehren eigenhändig zu unterzeichnen ist, und dass die falsche Unterzeichnung, gemäss Art. 49 des B.-G. vom 4. Hornung 1853 über das Bundesstrafrecht (A. S. III, 404) bestraft wird. Am Fusse der Liste muss die mit dem Datum versehene Bescheinigung durch den Gemeindevorstand oder seinen Stellvertreter angebracht sein, dass die Unterzeichneten in der betreffenden Gemeinde stimmberechtigt sind. Eine Gebühr darf für diese Amtsverrichtung nicht bezogen werden (Art. 4 des Gesetzes). Ungültig sind diejenigen Unterschriften, welche nicht innerhalb der Frist von 6 Monaten, vom Tage der Einreichung des Begehrens zurückgerechnet, von der zuständigen Amtsstelle bescheinigt sind (Art. 5 des Gesetzes); sowie diejenigen, welche sich auf einem ungültigen Bogen befinden (Art. 5, Ziff. 2 des Gesetzes), oder für welche die erforderliche Bescheinigung fehlt oder mangelhaft ist (Ziff. 3). Unterschriften, welche von einer und derselben Hand herrühren, werden nicht mitgerechnet (Art. 5, Abs. 3). Der B.-R. hat das Ergebnis ebenfalls zu ver-

öffentlichen und der B.-Vers. Bericht zu erstatten (Art. 5, Abs. 4).

III. Das Verfahren bei Abstimmungen.

Das Verfahren bei Abstimmungen wird geregelt durch das Wahlgesetz und die oben zitierten B.-G., sowie durch das B.-G. betreffend Erleichterung der Ausübung des Stimmrechts und Vereinfachung des Wahlverfahrens vom 30. März 1900 (A. S. 18, 119).

Der B.-R. ordnet die Vornahme der Abstimmung an und setzt die kantonalen Regierungen davon in Kenntnis. Er sorgt für beförderliche und allgemeine Bekanntmachung (Art. 8 des Gesetzes vom 17. Juni 1874). Sie geschieht jetzt nach ständiger Praxis durch Zusendung eines gedruckten Exemplares der Abstimmungsvorlage an jeden stimmberechtigten Bürger. In den meisten Kantonen wird zudem 8 Tage vor der Abstimmung der Stimmausweis zugesandt.

Die Abstimmung findet regelmässig an einem Sonntage statt. Sie soll auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft an einem und demselben Tage erfolgen (Art. 9). Das B.-G. vom 30. März 1900 gestattet aber in Art. 1 den Kantonen, die Stimmabgabe schon am Vorabend des Abstimmungstages zuzulassen. Zu welcher Tagesstunde die Urnen aufgestellt werden, bestimmen die Kantone. Für Beamte und Angestellte der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe, kantonale Anstalten und Polizeikorps, sowie für Militärpersonen können gemäss B.-G. vom 20. Dezember 1888 (A. S. 11, 60) besondere Abstimmungsgelegenheiten geschaffen werden.

Für die Abstimmung schreibt das B.-G. vom 19. Heumonat 1872 die schriftliche und geheime Stimmabgabe vor (Art. 8). Daher müssen Stimmurnen und Stimmzettel verwendet werden. Das Votum des Stimmberechtigten darf mit Tinte oder mit Bleistift geschrieben werden; auch ist es gleichgültig, ob es handschriftlich oder gedruckt abgegeben wird (vergl. Salis, III, Nr. 1204). Hingegen darf der Name des Stimmenden nicht auf dem Stimmzettel stehen (Salis III, Nr. 1206); auch soll sich der Zettel äusserlich nicht von andern Stimmzetteln unterscheiden,

sei es durch Grösse oder durch Farbe. Dies würde dem Grundsatze der geheimen Stimmabgabe widersprechen.

Stellvertretung ist verboten (Art. 8, Abs. 2 des Wahlgesetzes). Daher ist auch die Einsendung durch die Post unstatthaft (Salis, I, Nr. 815).

Die Ausübung der Stimmpflicht wird vom Bundesrechte nicht erzwungen. Es bleibt daher den Kantonen überlassen, auf ihrem Gebiete den Stimmzwang einzuführen (Salis, III, Nr. 1153 und 1154). Nur die Kantone Zürich, Solothurn, Schaffhausen, beide Appenzell, St. Gallen, Aargau und Thurgau, haben den Stimmzwang auch in eidgenössischen Angelegenheiten eingeführt. Sie belegen den Bürger, welcher nicht an der Urne erscheint, mit einer Geldbusse. Die Bussen sind verschieden hoch (Fr. 1.— bis 4.—). Wo Stimmzwang besteht, sind auch bestimmte Entschuldigungsgründe zugelassen (Landesabwesenheit, Militärdienst, dringende Amtsgeschäfte, Krankheit, Alter usw.).

Ueber die Abstimmung ist ein Protokoll aufzunehmen, dessen Richtigkeit vom Abstimmungsbureau zu bezeugen ist (Artikel 9 des Wahlgesetzes). Bei fakultativen Referendumsabstimmungen ist im Protokoll die Zahl der Stimmberechtigten und die Zahl der abgegebenen annehmenden und verwerfenden Stimmen anzugeben (Art. 12 des Gesetzes von 1874). Bei Verfassungsabstimmungen ist auch die Zahl der ausser Betracht fallenden Stimmzettel anzugeben (Art. 4 des B.-G. vom 27. Jan. 1892). Die Praxis ist bestrebt, für alle Abstimmungen auch die Zahl der ungültigen Stimmen zu ermitteln. Die Protokolle werden den kantonalen Regierungen eingereicht, welche die Ergebnisse zusammenstellen und sofort öffentlich bekannt machen (Art. 9 des Wahlgesetzes).

Gegen die Gültigkeit einer Abstimmung kann innerhalb der Frist von 6 Tagen nach Bekanntmachung des Ergebnisses bei der kantonalen Regierung zuhanden der Bundesbehörde Einsprache erhoben werden (Art. 10 des Wahlgesetzes). Die Einsprache kann sich gegen alles, was während des Verlaufes der Abstimmung vorgefallen ist, richten.

Nach Ablauf der Einspruchsfrist haben die Kantonsregierungen sämtliche auf die Abstimmung bezüglichen Akten dem

B.-R. zu übermitteln. Die Stimmzettel bleiben in ihrer Verwahrung und sind nur auf Verlangen einzusenden. Sie werden nach Genehmigung der Verhandlungen vernichtet (Art. 11 des Wahlgesetzes).

Der B.-R. erwahrt auf Grund der ihm eingesandten Akten die Abstimmung (Art. 13, Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Juni 1874). Ist die Vorlage angenommen, so ordnet der B.-R. deren Aufnahme in die amtliche Gesetzessammlung und die Vollziehung an (Art. 14 des Gesetzes vom 13. Juni 1874). Das Ergebnis der Abstimmung wird vom B.-R. veröffentlicht. Er erstattet der B.-Vers. in der nächsten Sitzung Bericht (Art. 16 des Gesetzes vom 13. Juni 1874).

4. Abschnitt:

Die Parteien.

Die politischen Parteien der Schweiz sind alle auf kantonalem Boden entstanden. Erst später sind die kantonalen Gruppen zu einer grossen Landespartei zusammengetreten; sie haben aber ihre Selbständigkeit nicht ganz aufgegeben und vertreten daher häufig Ansichten, die sich nur schwer der allgemeinen Parteilosung einfügen lassen. Besonders ausgeprägt ist diese Eigenart bei den beiden historischen Parteien. Die sozialistische Partei dagegen ist einheitlicher zusammengefasst.

Das Parteileben der Schweiz bis zum Ausbruch des Krieges lässt sich auf vier Grundformen zurückführen. 1. Der Liberalismus, welcher zu Anfang der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts entstanden ist. Sein Werk ist die Verfassung von 1848, und seine obersten Grundsätze wurden im Verfassungsentwurf von 1872 niedergelegt. Er führte zur Bildung der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz. 2. Der Konservatismus, welcher ursprünglich die Interessen der katholischen Kirche vertrat. Er ist föderalistisch gefärbt und hält am Hergebrachten fest. Er führte zur Gründung der katholischen Volkspartei. 3. Der Radikalismus. Er verficht weitgehende demokratische

Forderungen und eine dem Sozialismus verwandte Wirtschaftspolitik. Er führte nie zur Bildung einer die ganze Schweiz umfassenden Partei. In vielen Kantonen ging er allmählich im Liberalismus oder im Sozialismus auf. In der welschen Schweiz und in der Ostschweiz hat er noch seine Selbständigkeit bewahrt. 4. Der Sozialismus, welcher aus dem Auslande eingeführt wurde. Seine Ziele sind mehr wirtschaftlicher Natur. Er führte von Anfang an zur Gründung einer schweizerischen Partei.

Die Gegensätze der Parteipolitik haben sich im Laufe der Zeit stark verändert. Das 19. Jahrhundert hatte die religiösen Gegensätze zum Ausgleich gebracht und die Frage der Staatsform gelöst. Der Kampf um die Stärkung der Bundesgewalt dauerte bis in das 20. Jahrhundert und ist heute noch nicht ganz beendet. In der letzten Zeit traten besonders die wirtschaftlichen Fragen in den Vordergrund. Mehr und mehr teilen sich die Parteien nach diesem Gesichtspunkte ein. Neben der Vertretung der Arbeiterinteressen bildet sich nun auch eine Bauernpartei. In einzelnen Kantonen haben sich auch die Gewerbetreibenden und die Fixbesoldeten zu einer eigenen Partei zusammengetan. Sie alle haben aber keinen grossen Einfluss auf die eidgenössischen Abstimmungen. Für diese fallen eigentlich nur die drei grössten Parteien: freisinnig-demokratische, konservative und sozialistische Partei in Betracht. Die freisinnig-demokratische Partei zählt gegenwärtig 56; die konservative 47 und die sozialistische 45 Nationalräte.

Die freisinnige Partei entstand zur Zeit der Regeneration als liberale Partei. In einzelnen Gegenden nannte sie sich auch radikale Partei. Sie stellte, im Gegensatz zur konservativen Partei, den Grundsatz der politischen Freiheit auf. Ihr Werk war die Auflösung des Sonderbundes und die Verfassung von 1848, durch welche sie die demokratische Staatsform befestigte. Sie unterstützte die Regierung im Kulturkampf. Im ersten Verfassungsentwurf von 1872 waren ihre Grundsätze niedergelegt. In der Verfassung von 1874 musste sie vorläufig auf die volle Verwirklichung ihrer hauptsächlichsten Forderungen (Rechts- und Militäreinheit) verzichten. In den 90er Jahren wurden die liberalen Parteien in der freisinnig-demokratischen

Partei einheitlich zusammengefasst. Die Grundsätze der Partei sind niedergelegt in den am 16.März 1907 in Basel angenommenen Parteistatuten. Art. 1 lautet: „Die freisinnig-demokratische Partei der Schweiz bezweckt die Pflege des eidgenössischen Staatsgedankens, die demokratisch fortschrittliche Entwicklung der Institutionen des Bundes und die Förderung der Volkswohlfahrt auf dem Boden der Freiheit, Gleichheit und Volksherrschaft. Sie bekennt sich zu den Grundsätzen der Denkfreiheit, der freien wissenschaftlichen Forschung, der freien Meinungsäusserung, der Freiheit des Glaubens und des Gewissens. Sie bekämpft alle Bestrebungen, welche auf die Verschärfung der konfessionellen Klassengegensätze gerichtet sind. Die freisinnig-demokratische Partei ist eine Partei der sozialen und wirtschaftlichen Reform. Sie erstrebt einen friedlichen Ausgleich der sozialen Gegensätze durch eine kräftige, aber mit den schweizerischen Verhältnissen rechnende Sozialreform auf Grundlage der Solidarität der Interessen des ganzen Volkes".

Im Jahre 1894 konstituierte sich die katholische Volkspartei. Sie kämpfte für die Erhaltung der kantonalen Selbständigkeit und Eigenart, und erstrebt die Schwächung der Bundesgewalt. Staat und Kirche sollen selbständig sein, um ihre Wirksamkeit frei entfalten zu können. Ein einheitliches Vorgehen bei eidgenössischen Abstimmungen wurde aber seit 1898 immer seltener.

Die sozialdemokratische Partei wurde 1870 als eidgenössische Partei gegründet. Sie übernahm die Grundsätze und Theorien der deutschen Sozialdemokratie, mit der sie jahrzehntelang in engem Zusammenhang blieb. Sie hatte anfänglich grosse Schwierigkeiten zu überwinden, erstarkte aber zu Beginn des 20. Jahrhunderts und ist jetzt eine der grössten Parteien. Ihr Ziel ist die Besserstellung der Arbeiter und die Verstaatlichung der Produktionsmittel.

Neben diesen grossen Parteien ist heute nur noch die Bauernpartei von Bedeutung, die im Nationalrat 35 Sitze inne hat. Sie entstand erst während des Krieges und vertritt die Interessen der Landwirtschaft.

Die demokratische Partei, welche „den Ausbau der demokratischen Institutionen und die Durchführung einer entschiedenen Sozialreform auf dem Boden des Bundes“ anstrebt (Art. 2 der Parteistatuten), war früher stärker. Sie hat sich an verschiedenen Volksinitiativen rege beteiligt.

Die übrigen Parteien sind klein und unbedeutend.

Zweiter Teil

Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914

1. Abschnitt:

Abstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse gemäss Art. 89 der Bundesverfassung (fakultatives Referendum).

1. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und der Ehe vom 24. Dezember 1874.

I. Inhalt des Gesetzes. Die Hauptaufgabe dieses Gesetzes war, die in der neuen Verfassung Art. 53, 54 und 58 aufgestellten Grundsätze, unter welchen die Beseitigung kirchlicher Vorschriften im Vordergrund stand, durchzuführen. In seiner Botschaft vom 2. Oktober 1874 (B.-Bl. 1874, III, 1) umschreibt der B.-R. die vom Gesetze zu regelnde Materie wie folgt: „Es ist ein Gesetz über die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes zu erlassen; in demselben ist für die Eheschliessung eine für alle verbindliche gleiche Form: die obligatorische Zivilehe aufzustellen. Der Bund hat ferner das Recht zur Eingehung der Ehe überhaupt zu sichern; also zu sorgen, dass dasselbe nicht durch kantonale Heiratsrequisite geschmälert wird". Das Gesetz beschränkt demgemäss die Heiratserfordernisse, indem es alle kirchlichen, ökonomischen und polizeilichen Erfordernisse aufhebt. Die Förmlichkeiten werden ebenfalls auf ein Mindestmass beschränkt. Nur noch die Ausweise über Person und Alter, sowie bei noch nicht vollendetem 20. Altersjahr die Einwilligung der Eltern oder des Vormundes sind beizubringen. Auch die Nichtigkeitserklärung und die Scheidung der Ehe sind sehr vereinfacht.

Die meisten Bestimmungen dieses Gesetzes wurden später in das Zivilgesetzbuch aufgenommen.

Der N.-R. hatte das Gesetz mit 60 gegen 17 und der St.-R. mit 20 gegen 14 Stimmen angenommen (Prot. des N.-R., Bd. 56, Nr. 946; Prot. des St.-R., Bd. 54, Nr. 773).

II. Die Abstimmung. Das Gesetz wurde vom Volke in der Abstimmung vom 23. Mai 1875 mit 213,199 gegen 205,069 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1875, III, 299; A. S. 1, 506). Es wurde aufgehoben durch das schweizerische Zivilgesetzbuch.

Da es sich hier um die Durchführung von Bestimmungen der B.-Verf. handelte, die bereits im Frühjahr desselben Jahres von den katholischen Ständen leidenschaftlich bekämpft worden waren, finden wir auch hier wieder in diesen Kantonen eine grosse Zahl verwerfender Stimmen. So stimmten namentlich die Innerkantone, Luzern, Freiburg, Tessin und Innerrhoden, gegen das Gesetz. Auf der andern Seite warfen die Städtekantone Zürich, Bern, Basel, Neuenburg und Genf ihr ganzes Gewicht für das Gesetz in die Wagschale, so dass es mit einer sehr knappen Stimmenmehrheit von 8000 Ja angenommen wurde.

2. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger vom 24. Dezember 1874.

I. Inhalt des Gesetzes. Das Gesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 (A. S. 10, 915) regelt das Verfahren. Der Entwurf von 1874 betreffend die politische Stimmberechtigung, an dessen Ausarbeitung sich der B.-R. sofort nach Annahme der neuen Verfassung gemacht hatte, ordnete die Voraussetzungen der Stimmberechtigung, und zwar namentlich auch in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten auf Grund der Art. 47, 66 und 74 der neuen B.-Verf. Der B.-R. bezeichnete in seiner Botschaft vom 2. Oktober 1874 (B.-Bl. 1874, III, 34) ein volles und gesundes Gemeindeleben als die Wurzel eines gedeihlichen und freien Staatslebens und erachtete es daher als ebenso gerecht wie weise, allen Schweizerbürgern einen aktiven Anteil an dem politischen Leben derjenigen Gemeinde einzuräumen, in welcher sie ihren Aufenthalt genommen haben. Er stellte daher als leitenden Grundsatz ein für alle Schweizerbürger auf gleichen

Grundlagen ruhendes Stimmrecht in eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeangelegenheiten auf. Davon musste allerdings das Stimmrecht in Angelegenheiten der Ortsbürgergemeinden gemäss Art. 43, Abs. 4 der B.-Verf., ausgenommen werden. Auch schien es richtig, den Aufenthaltern erst nach Verlauf eines Jahres das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten zu gewähren, um die beweglichen Elemente der Bevölkerung auszuschliessen. Hingegen hielt es der B.-R. nicht für nötig, weitere Unterschiede zwischen Niedergelassenen und Aufenthaltern zu machen, da bisher lediglich fiskalische und polizeiliche Gründe zu einer verschiedenen Behandlung geführt hatten.

Art. 4 des Entwurfes regelte die Ausschliessungsgründe. Es wurde nur der Ausschluss auf Grund eines strafgerichtlichen Urteils und wegen Bevogtigung zugelassen. Da aber sowohl das Strafrecht wie das Personenrecht zur Zeit noch kantonal geordnet waren, hätten diese Bestimmungen doch kein einheitliches Recht geschaffen.

Der N.-R. hatte das Gesetz mit 60 gegen 19 und der St.-R. mit 17 gegen 17 Stimmen angenommen (Prot. des N.-R., Bd. 54, Nr. 944; Prot. des St.-R., Bd. 54, Nr. 771).

II. Die Abstimmung. Der Gesetzesentwurf wurde vom Volke in der Abstimmung vom 23. Mai 1875 mit 207,263 gegen 202,583 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1875, III, 299).

Zur Zeit der Abstimmung gewährten die meisten Kantone den Aufenthaltern in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten kein Stimmrecht [8]). Das Volk hatte daher das bestimmte Gefühl, dass zwischen Niedergelassenen und Aufenthaltern ein wesentlicher Unterschied bestehe; erklärte doch Art. 47 der B.-Verf.: „Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen ...“, welche Definition zu geben aber dem B.-R. unmöglich schien. Die Gegner warfen dem Entwurfe daher vor, er stelle die von Art. 47 der B.-Verf. verlangte Definition nicht auf; auch sahen sie ungern, dass das Stimmrecht der Aufenthalter auf die Gemeindeangelegenheiten

[8]) So die Kantone: Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Basel (Stadt und Land), St. Gallen, Aargau, Tessin und Wallis.

erstreckt wurde. Auf der andern Seite machten die Befürworter geltend, das Gesetz sei nur die logische Folge aus allgemein demokratischen Grundsätzen und stelle einen grossen, praktischen Fortschritt dar.

Gegen den Entwurf stimmten hauptsächlich die katholischen Kantone und die Bergkantone, während die grossen Städtekantone, ausgenommen Bern, mit grosser Mehrheit annahmen. Aber auch die welsche Schweiz schloss sich gemäss ihrer föderalistischen Gesinnung der verwerfenden Seite an. Eine ähnliche Gruppierung war schon in der Abstimmung des Jahres 1866 (Revisionspunkt 4) vorhanden.

3. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Banknoten, vom 18. September 1875.

I. Inhalt des Gesetzes. Nachdem man in der Krisis der Kriegsjahre von 1870/71 die Ueberzeugung gewonnen hatte, dass die bisherige Notenausgabe der sog. Zettelbanken in jeder Hinsicht ungenügend war, beantragte der B.-R. in seiner Botschaft vom 6. Dezember 1870 (B.-Bl. 1870, III, 1881) die Uebertragung der Gesetzgebungsbefugnis über das Banknotenwesen auf den Bund. Infolgedessen wurde nach längeren Beratungen in den beiden Räten, welche bereits die Schaffung eines Monopols und einer Bundesbank erwogen hatten, in die Verfassung von 1874 folgender Art. 39 aufgenommen: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten zu erlassen. — Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen.“ Der B.-R. hatte sich noch im selben Jahre an die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes gemacht, welchen er mit Botschaft vom 16. Juni 1874 (B.-Bl. 1874, II, 259) den beiden Räten vorlegte. Der Zweck des Gesetzes war, das Vertrauen in die Banknoten dadurch zu festigen, dass ihre Ausgabe und ihr Umlauf vereinheitlicht und der Aufsicht des Bundes unterstellt werden sollte.

Demnach zerfiel der Entwurf in vier Teile. Im ersten Teil wurden die Bedingungen der Notenausgabe aufgestellt. Unter

anderm: öffentliche Rechnungsabstattung, ein Kapital von mindestens 500,000 Franken, Verbot der Notenausgabe über die Summe des einbezahlten Kapitals hinaus, Verbot der Vornahme ungedeckter Termingeschäfte in Waren oder Wertpapieren und Druck der Banknoten nach dem vorgeschriebenen einheitlichen Formular. Der zweite Teil befasste sich mit der Deckung der Noten (40 Prozent Bardeckung und die andere Hälfte durch den Bestand des Wechselportefeuilles). Ein dritter Abschnitt regelte den Umlauf und die Einlösung der Noten, und zugleich wurde auch das Verhältnis zu andern Emissionsbanken geordnet. Und ein vierter Abschnitt sah die Kontrolle der Emissionsbanken durch den Bund vor. Dem B.-R. sollte u. a. das Recht zustehen, die Notenemission zu beschränken oder ganz zu verbieten. Auch bei der Beratung dieses Entwurfes tauchten bereits in den Kommissionen und später in den Räten die Gegensätze von prinzipieller Freiheit und Monopol, privater Zettelbank und Staatsbank wieder auf.

Der St.-R. hatte den Entwurf mit 19 gegen 13 und der N.-R. mit 66 gegen 31 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 57, Nr. 1063; Prot. des N.-R., Bd. 59, Nr. 1321).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 23. April 1876 mit 193,253 gegen 120,068 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1876, II, 984).

Da die Meinungen bereits in den Räten stark auseinandergegangen waren, stand zu erwarten, dass auch im Volke die verschiedenen Gegensätze zum Ausdruck kommen würden. Viele stimmten gegen das Gesetz, weil sie eine reine Staatsbank wünschten. Andere befürworteten die freien Zettelbanken und wollten keinerlei Kontrolle des Staates zulassen. Ueberdies weckte das Gesetz kein grosses Interesse (es stimmten rund 100,000 Bürger weniger, als an den beiden vorhergehenden Abstimmungen). Dass es aber mit so starker Mehrheit verworfen wurde, hing hauptsächlich mit der durch eine allgemeine wirtschaftliche Krisis hervorgerufenen Mißstimmung zusammen, und die „Basler Nachrichten“ schlossen nicht ganz zu Unrecht aus dem Ergebnis der Abstimmung: „Das Volk ist nicht bei gutem Humor“.

III. Das Banknotengesetz vom 8. März 1881[9]). Mit Botschaft vom 9. Juni 1880 (B.-Bl. 1880, III, 223) unterbreitete der B.-R. den Räten einen neuen Gesetzesentwurf. Er hatte eine Erhebung durchführen lassen und stellte fest, dass sich die Uebelstände des schweizerischen Banknotenwesens nach verschiedenen Richtungen hin noch verschlimmert hatten. In betreff des neuen Entwurfes erklärt er: „Wir haben bei der Ausarbeitung desselben möglichst den Anschluss an die schon in der Gesetzesvorlage von 1875 niedergelegten Prinzipien angestrebt, welche uns durch die seither weiter fortgeschrittenen Tatsachen und Erfahrungen gerechtfertigt schienen". Demgemäss blieb der Rahmen des Gesetzes gleich, und die meisten Bestimmungen hielten sich eng an den ersten Entwurf. Die Bedingungen der Notenausgabe wurden etwas genauer umschrieben, und die Vorschriften über Deckung und Garantie waren etwas eingehender. Eine wesentliche Aenderung gegenüber dem früheren Entwurfe enthielten nur die Bestimmungen über die Einlösung der Banknoten, welche das Verfahren ähnlich wie bei der Liquidation von Eisenbahnen regelten. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

4. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend den Militärpflichtersatz, vom 23. Dezember 1875.

I. Inhalt des Gesetzes. Art. 18, Abs. 4 der B.-Verf. lautet: „Der Bund wird über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen aufstellen". Der Gesetzesentwurf von 1875 (Botschaft des B.-R. vom 17. Mai 1875; B.-Bl. 1875, III, 135) versuchte eine allgemeine, gleichmässige und gerechte Steuer für die Dienstuntauglichen aufzustellen. Die Kantone hatten bis anhin für die Veranlagung der Militärpflichtersatzsteuer die Grundlage der allgemeinen Staatssteuer benützt. Der Bund aber, der selber keine direkte Steuer bezog, konnte seiner Militärsteuer nicht die kantonale Steuer zugrunde legen. Es empfahl sich aber auch nicht, für die Militärsteuer allein das System der individuellen Steuerberechnung anzuwenden, da

[9]) A. S. 5, 400. Ausser Kraft gesetzt durch Art. 88 des Gesetzes vom 6. Okt. 1905 über die Schweiz. Nationalbank (A. S. 22, 47).

dasselbe einen komplizierten Beamtenapparat erfordert hätte, der allein den ganzen Ertrag der Steuer würde verschlungen haben. Daher bediente sich der Entwurf des Klassensystems, trotzdem diesem System gewisse Mängel anhaften, und ihm vor allem Ungerechtigkeit vorgeworfen werden kann. Immerhin bemühte sich der Entwurf, Willkür nach Möglichkeit auszuschalten, und suchte Sicherheit dafür zu bieten, dass die kantonalen Steuerbehörden die Militärsteuer in der ganzen Schweiz nach gleichen Grundsätzen erheben würden (Art. 3 und 4). Die Steuer war im allgemeinen etwas höher als in den meisten Kantonen, was sich aber nach Ansicht des B.-R. durch die nunmehr vermehrte Dienstzeit ohne weiteres rechtfertigen liess. Es war in diesem Sinne auch vorgesehen, dass bei wesentlicher Mehrbelastung der Dienstpflichtigen, die Steuer durch Beschluss der B.-Vers. erhöht werden konnte (Art. 4). Der Reinertrag sollte, gemäss Art. 42, lit. e der B.-Verf., zur Hälfte den betreffenden Kantonen verbleiben, zur andern Hälfte dem Bunde zufallen (Art. 12).

Der N.-R. hatte den Entwurf mit 38 gegen 27 und der St.-R. mit 22 gegen 10 Stimmen angenommen (Prot. des N.-R., Bd. 60, Nr. 130; Prot. des St.-R., Bd. 58, Nr. 17).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 9. Juli 1876 mit 184,894 gegen 156,157 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1876, IV, 557).

Der Militärpflichtersatz war allgemein beim Volke wenig beliebt. Sein enger Zusammenhang mit dem Militär bewog allein schon viele Stimmende, zu verwerfen; auch wurde ihm vorgeworfen, er verstosse gegen die Gerechtigkeit, weil er den körperlich Untauglichen trotz seines Gebrechens noch finanziell belaste. Andere sahen in ihm ein Mittel, sich vom Militärdienste loszukaufen, und vertraten daher die Ansicht, er verstosse gegen die demokratischen Grundsätze. Die Gegner benützten vor allem die Erhöhung der Steuer, um gegen die Vorlage Stimmung zu machen. Die Föderalisten, also vornehmlich die katholischen Stände und die welschen Kantone, verwarfen mit starker Mehrheit, während die Freisinnigen die Vorlage annahmen.

5. Abstimmung betreffend das Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken, vom 23. März 1877.

I. Inhalt des Gesetzes. Art. 34, Abs. 1 der B.-Verf. bestimmt: „Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Ebenso ist er berechtigt, Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und die Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen". Auf Grund dieses Artikels unterbreitete der B.-R. den Räten mit Botschaft vom 6. Dezember 1875 (B.-Bl. 1875, IV, 921) einen Gesetzesentwurf. Als Zweck des Gesetzes bezeichnete er: die Beseitigung der Uebelstände in den Gewerbebetrieben, sowie die Regelung der Arbeitszeit und der Beschäftigung von Kindern und Frauen in den Fabriken.

Das Gesetz ordnet demnach in einem ersten, allgemeinen Teil den Fabrikbetrieb, soweit dies für die Sicherung der Gesundheit und Unversehrtheit der darin beschäftigten Arbeiter nötig ist, und die Arbeitszeit, unter Berücksichtigung der Nachtarbeit und der Arbeit an Sonn- und Feiertagen. Ein zweiter Teil regelt die Beschäftigung von Frauen, und der dritte Teil die Beschäftigung von Minderjährigen. Zum Schlusse folgen die Vollziehungs- und Strafbestimmungen.

Der Gesetzesentwurf wurde vom St.-R. mit 21 gegen 16 und vom N.-R. mit 90 gegen 15 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 61, Nr. 402; Prot. des N.-R., Bd. 64, Nr. 645).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 mit 181,204 gegen 170,857 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1877, IV, 645; A. S. 3, 241).

Gegen das Gesetz erhob sich von Anfang an eine starke Opposition, welche zahlreiche Gegengründe ins Feld führte. Sie behauptete, das Gesetz sei inopportun, da gerade eine allgemeine ungünstige Geschäftslage die Industrie schwäche; es sei überstürzt und infolgedessen zu wenig ausgearbeitet; auch bedeute es einen sozialen Rückschritt und ein Attentat auf die

persönliche Freiheit; ja, das Gesetz sei eine eigentliche Donquichotterie, da es gegen Uebelstände ankämpfe, die schon längst nicht mehr bestünden. Auf der andern Seite traten natürlich die Arbeiter geschlossen für die Vorlage ein. Sie bezeichneten sie als einen eminenten sozialen Fortschritt, und als die erste Stufe zur Befreiung aus Knechtschaft und Sklaverei. Es tauchten in dieser Abstimmung bereits die verschiedenen Schlagwörter auf, welche den Abstimmungskämpfen über soziale Fragen ihr besonderes Kolorit geben.

Das annehmende Mehr war nur sehr knapp. Namentlich verwarfen die welschen Kantone, welche sich gegen jede staatliche Bevormundung wandten. Die Sozialisten dagegen stimmten geschlossen für die Vorlage. Die freisinnige Partei hatte keine Losung ausgegeben. Die Landbevölkerung beteiligte sich, trotz der gleichzeitigen Unterbreitung von drei Vorlagen (vergl. die beiden folgenden Abstimmungen), nur sehr schwach an der Abstimmung.

6. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend den Militärpflichtersatz, vom 27. März 1877 (II. Entwurf).

I. Inhalt des Gesetzes. Nachdem ein erster Entwurf in der Abstimmung vom 9. Juli 1876 nur mit geringer Mehrheit verworfen worden war (vergl. 4. fakultative Referendumsabstimmung), begnügte sich der B.-R. damit, einige kleine Aenderungen anzubringen (Botschaft vom 30. Oktober 1876; B.-Bl. 1876, IV, 119). Dabei sollten eine Reihe der Bedenken, welche in der ersten Abstimmung zur Verwerfung beigetragen hatten, „durch angemessenes Entgegenkommen“ behoben werden. So wurde der im Militärdienst untauglich gewordene Wehrpflichtige nun ganz von der Steuer befreit (Art. 2), und die Maximalsteuer wurde auf Fr. 2000.—, die Personalsteuer auf Fr. 8.— festgesetzt (Art. 3).

Da aber die Verwerfungsgründe in der Abstimmung vom 9. Juli 1876 gar nicht klar und unzweideutig zum Ausdruck gekommen waren, zudem auch ein grosser Teil der Stimmenden nicht aus sachlichen, d. h. auf den Inhalt der Vorlage bezug nehmenden Beweggründen heraus verworfen hatte, hielt es

schwer, den neuen Entwurf dem Volkswillen gemäss zu gestalten.

Der St.-R. hatte diesen zweiten Entwurf mit 29 gegen 12 und der N.-R. mit 46 gegen 18 Stimmen bei 50 Abwesenden angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 62, Nr. 494; Prot. des N.-R., Bd. 64, Nr. 668).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 mit 181,383 gegen 170,223 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1877, IV, 645).

Dem neuen Entwurfe wurde immer noch Unklarheit vorgeworfen. Besonders aber betonten seine Gegner, dass er dieselben Bestimmungen enthalte wie der erste, weshalb kein Grund vorliege, ihn diesmal anzunehmen. Dem Bund wurde sogar vorgehalten, er wolle sich aus der Militärpflichtersatzsteuer eine allgemeine Einnahmequelle schaffen, obschon die Steuer kaum ein Zehntel der Militärausgaben gedeckt hätte. Da infolge der gleichzeitigen Unterbreitung des Fabrikgesetzes die Städter zahlreich zur Urne gegangen waren, während sich das Land nur schwach an der Abstimmung beteiligt hatte, litt die Vorlage unter der immer etwas militärfeindlichen Stimmung der städtischen Bevölkerung.

Die welschen und katholischen Stände hatten wiederum mit grosser Mehrheit verworfen.

III. Der III. Entwurf vom 28. Juni 1878. Der B.-R. gab in seiner Botschaft vom 23. April 1878 (B.-Bl. 1878, II, 538) folgende einleitende Erklärung: „Wir haben es nicht als in unserer Aufgabe liegend erachtet, das Gesetz vom 27. März 1877, wie es aus ihrer eingehenden Beratung hervorging, in allen Teilen einer Revision zu unterwerfen, sondern glaubten, abgesehen von der Anbringung einiger redaktioneller Bestimmungen, uns einfach die Frage vorlegen zu sollen: Welche Bestimmungen mögen die Volksmehrheit bewogen haben, dem Gesetze die Sanktion zu versagen? Um dann diese Steine des Anstosses aus dem Wege zu räumen, auch wenn dadurch die der Bundeskasse aus dem Pflichtersatz zufliessenden Einnahmen gegenüber den früheren Voraussetzungen bedeutend vermindert werden sollten". So wird von jeder Progres-

sion in der Beiziehung des eigenen Vermögens und Einkommens des Pflichtigen abgesehen; auch wird der Zuschlag zur Personaltaxe nicht unter Veranschlagung des erbanwartschaftlichen Vermögens berechnet. Die Personaltaxe selber wird zudem für mittellose Ersatzpflichtige auf Fr. 6.— herabgesetzt. Art. 5 sieht vor, dass der Pflichtige für die Personaltaxe, welche fünf Klassen aufweist, nach seiner persönlichen Stellung, nach Erwerbsfähigkeit und Familienverhältnissen eingeschätzt werden soll.

Da gegen diesen dritten Entwurf nur 6606 gültige Referendumsunterschriften zusammenkamen, erwuchs er ohne Volksabstimmung in Rechtskraft (B.-Bl. 1874, IV, 17, 445; A. S. 3, 571). Das Referendum hatte also in diesem Falle zur Folge, dass die Gesetzgebung stark verzögert wurde.

Ein Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des B.-G. über den Militärpflichtersatz, vom 29. März 1901 (A. S. 18, 695) stellt die zur Durchführung des ersten Gesetzes notwendigen Strafbestimmungen auf.

7. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die politischen Rechte der Schweizerbürger, vom 28. März 1877 (II. Entwurf).

I. Inhalt des Gesetzes. Dem ersten Gesetzesentwurfe von 1874 (vergl. 2. fakultative Referendumsabstimmung) war vor allem vorgeworfen worden, dass er der Verfassungsbestimmung (Art. 47) nicht nachkomme und den Unterschied zwischen Niedergelassenen und Aufenthaltern nicht bestimme. Aber auch dieser neue Entwurf definierte diesen Unterschied nicht, da der B.-R. der Ansicht war, es bestehe zwischen Niedergelassenen und Aufenthaltern kein klarer Unterschied, und die Uebergänge seien so fein, dass sich der Begriff nicht genau umschreiben lasse (vergl. Botschaft des B.-R. vom 25. Oktober 1876; B.-Bl. 1876, IV, 25). Der Entwurf begnügte sich daher, die Stimmberechtigten, nach ihren Berufen gruppiert, den Niedergelassenen oder Aufenthaltern zuzuteilen.

Da die im ersten Entwurfe aufgestellten Ausschlussgründe der deutschen Schweiz zu eng waren, der französischen Schweiz hingegen zu weit gingen, stellte der neue Entwurf noch zwei weitere Ausschlussgründe (Konkurs und selbstverschuldete Al-

mosengenössigkeit) auf, bestimmte aber zugleich in Art. 13, Abs. 6: „Es bleibt der kantonalen Gesetzgebung freigestellt, die obigen Beschränkungen im Stimmrecht ganz oder teilweise fallen zu lassen".

Der St.-R. hatte den Entwurf mit 24 gegen 14 und der N.-R. mit 50 gegen 17 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 62, Nr. 446; Prot. des N.-R., Bd. 64, Nr. 680).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 mit 213,230 gegen 131,557 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1877, IV, 645).

Während der erste Entwurf nur mit einem verneinenden Mehr von 5000 Stimmen abgelehnt worden war, wurde der zweite Entwurf mit einer Mehrheit von über 80,000 Stimmen verworfen. Die Gründe blieben im ganzen dieselben. Vor allem erzeugten die Bestimmungen über die Zulassung der Aufenthalter zu Gemeindeabstimmungen immer noch heftigen Widerstand. Das Volk hatte für diese Forderungen der neuen Zeit noch keinen Sinn. Die grossen Städte hatten mehrheitlich angenommen; aber bei den Bauern hatte die Vorlage wenig Verständnis gefunden, und in den katholischen Ständen hatten sich die Stimmenden mit erdrückender Mehrheit gegen das Gesetz ausgesprochen. Auch die welsche Schweiz hatte sich, mit Ausnahme von Neuenburg, ablehnend verhalten [10]).

8. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Subvention von Alpenbahnen, vom 22. August 1878.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Das Baukapital der Gotthardbahn war ursprünglich auf 187 Millionen Franken festgelegt worden. Nach Vollendung der südlichen Talbahn, deren Gestehungskosten auf 15 Millionen veranschlagt worden waren, stellte sich heraus, dass sie allein 32 Millionen verschlungen hatte. Daraufhin wurde die Gotthardbahngesellschaft eingeladen, dem B.-R. einen genauen Bericht über ihre finanzielle Lage vorzulegen. Nach dieser neuesten Berechnung ergab sich, dass die Ausgaben gegenüber dem Voranschlage der

[10]) Vgl. über die Verwerfungsgründe auch die bundesrätliche Botschaft zu einem dritten Entwurfe vom 2. Juni 1882 (B.-Bl. 1882, III, 1).

internationalen Konferenz Fr. 61,324,030.— (39,2 Prozent) höher zu stehen kamen. Durch wesentliche Einsparungen gelang es, das Defizit auf 40 Millionen herabzumindern. Davon sollten nun die Bahn 12, Italien und Deutschland je 10 und die Schweiz 8 Millionen übernehmen.

Der Beschaffung dieser 8 Millionen stellten sich aber grosse Schwierigkeiten entgegen. Besonders erzeugte die allgemein ungünstige Lage der Bahn starkes Misstrauen. Nach langen Verhandlungen gelang es schliesslich, die Kantone und die Eisenbahngesellschaften zu einem Beitrage von ungefähr 4,8 Millionen zu bewegen, während der Bund den Restbetrag (4,2 Millionen, in Wirklichkeit wurden es 6) übernehmen sollte. Das vorliegende Gesetz gewährte in Art. 1 einen Bundesbeitrag von 4½ Millionen an die Gotthardbahn und einen Beitrag von 2 Millionen an den Monte Cenere-Durchstich (Art. 4). Art. 5 sicherte einem allfälligen West- und Ostdurchstich der Alpen (Simplon und Splügen oder Greina) einen Beitrag von 4½ Millionen zu, um die Ost- und Westschweiz zu beschwichtigen [11]).

Der Gesetzesentwurf war vom St.-R. mit 35 Stimmen, bei 4 Enthaltungen, und vom N.-R. mit 87 gegen 13 Stimmen angenommen worden (Prot. des St.-R., Bd. 66, Nr. 904; Prot. des N.-R., Bd. 69, Nr. 1221).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 19. Januar 1879 mit 278,731 gegen 115,571 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1879, I, 406; A. S. 4, 1).

Schon in den Kommissionen war darauf hingewiesen worden, dass es in Fällen, wie dem vorliegenden, allgemein üblich sei, dass die Gesellschaft ihrer Aktien verlustig gehe, und die Obligationen eventuell in Aktien umgewandelt werden. Man ging sogar so weit, zu verlangen, dass die Gesellschaft ganz im Stiche gelassen werde, was natürlich ungeheure Verluste zur Folge gehabt hätte. Das Referendumsbegehren war hauptsächlich aus einer Gegenbewegung im Kanton Waadt hervorgegangen [12]). Die beiden Kantone Waadt und Graubünden

[11]) Demgemäss wurde durch Bundesbeschluss vom 27. April 1887 der Simplontunnel subventioniert (Sammlung von Eisenbahnaktenstücken, 9, 248).

[12]) Von 37805 Unterschriften waren allein 32308 im Kanton Waadt und 4943 im Kanton Graubünden eingereicht worden.

waren die einzig verwerfenden Stände; aber die verneinende Mehrheit des Kantons Waadt erreichte nicht einmal mehr die Zahl der Unterschriften. Die Gegner der Vorlage warfen dem B.-R. vor, er vertusche die wahre Sachlage, und sie betonten vor allem, dass der Bund, dessen Budget bereits ein Defizit von 10 Millionen aufweise, nicht imstande sei, Millionen in ein abenteuerliches Unternehmen zu werfen. Zudem glaubten sie, die schweizerische Unabhängigkeit werde durch diesen Vertrag gefährdet. Der Entscheid des Volkes war jedoch unzweideutig.

9. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien, vom 31. Jan. 1882.

I. Inhalt des Gesetzes. Art. 39 der B.-Verf. lautet: „Dem Bunde steht die Gesetzgebung über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen zu“ [13]). In seiner Botschaft vom 18. Dezember 1879 (B.-Bl. 1880, I, 53) bezeichnete der B.-R. als gemeingefährlich diejenigen Seuchen, welche die Tendenz haben, sich weiter zu verbreiten, und gegen welche die kantonale Gesetzgebung nicht aufkommen kann. Art. 1 des Entwurfes zählte als gemeingefährliche Epidemien auf: Pocken, Cholera, Fleckfieber und Pest. Daneben unterschied Art. 19 noch zeitlich gemeingefährliche Epidemien, nämlich: Scharlach, Diphteritis, Fleckfieber, Typhus, Ruhr und Kinderfieber. Der B.-R. sollte erst einschreiten dürfen, wenn durch Vernachlässigung der kantonalen Behörden die Gefahr bestand, dass sich die Seuche weiter verbreite. Art. 5 sah vorbeugende Massnahmen durch Reinhalten der Gewässer, der Luft und der Strassen und Plätze vor. Dabei wies der B.-R. darauf hin, dass der Wert eines Epidemiegesetzes in den verhütenden Massnahmen liege, die Kompetenz des Bundesgesetzgebers jedoch durch den Wortlaut von Art. 69 der B.-Verf. sehr stark beschränkt sei [14]). Ein besonderer Abschnitt regelte die Massnahmen bei Auftreten der

[13]) Über die polizeilichen Massregeln gegen Viehseuchen war schon unter der Verfassung von 1848 ein Gesetz erlassen worden (Gesetz vom 8. Febr. 1872; A. S. X, 1029).

[14]) Dies führte auch später zur Änderung von Art. 69 der B.-Verf. (vgl. 20. obligatorische Referendumsabstimmung).

betreffenden Epidemien. Anzeigepflicht (Art. 6), Absonderung (Art. 7 und 8), Vorkehren betreffend die Leichen (Art. 9) und Desinfektion (Art. 10 ff.) wurden näher geordnet. Artikel 13 ff. befasste sich eingehend mit der Impfung. Art. 13 selber stellte den Impfzwang auf. Ein Drittel der aus dem Gesetze entstehenden Kosten sollte der Bund übernehmen. Am Schlusse stellte das Gesetz Strafbestimmungen auf (Bussen bis zu 10,000 Franken und Gefängnis bis zu 6 Monaten).

Der Gesetzesentwurf wurde vom St.-R. mit 24 gegen 11 und vom N.-R. mit 83 gegen 12 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 74, Nr. 108; Prot. des N.-R., Bd. 78, Nr. 93).

II. Die Abstimmung. Der Gesetzesentwurf wurde vom Volke in der Abstimmung vom 30. Juli 1882 mit 254,340 gegen 68,027 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1882, IV, 257).

Man versuchte, durch zahlreiche Zeitungsartikel, Versammlungen und Broschüren das Volk über die Notwendigkeit und die grossen Vorteile des Epidemiegesetzes aufzuklären: jedoch vergeblich, da nichts die Angst der breiten Masse vor dem Impfzwange zu bannen vermochte. Ein Aufruf der schweizerischen Aerztekommission konstatierte: „Das Referendum gegen das Epidemiegesetz wird mit einer Begeisterung betrieben, welche ganz den Eindruck macht, als handle es sich darum, mit dem Gesetze zugleich die Epidemien, besonders aber mit der Impfung auch die Pocken abzuschaffen".

Die Berg- und Landbevölkerung verwarf mit erdrückender Mehrheit, und obwohl die freisinnige Partei die Vorlage befürwortet hatte, wurde diese selbst in Kantonen mit vorherrschend freisinniger Wählerschaft wie Zürich, Thurgau und Aargau abgelehnt. Von allen Kantonen nahm allein Neuenburg an. Das Vorurteil gegen die Impfung, von welchem sich das Volk nicht befreien konnte, brachte das Gesetz zu Fall.

III. Das Gesetz betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien, vom 2. Juli 1886 (A. S. 9, 277). Mit Botschaft vom 1. Juni 1886 (B.-Bl. 1886, II, 535) unterbreitete der B.-R. den Räten einen zweiten Gesetzesentwurf. Da eine Reihe von Bedenken, welche in der Volksabstimmung zur Verwerfung geführt hatten, durch „an-

gemessenes Entgegenkommen“ behoben wurden, schmolz das Epidemiegesetz auf 11 Artikel zusammen, die im grossen und ganzen schon der erste Entwurf enthalten hatte. Das Referendum wurde nicht mehr ergriffen.

Das Referendum hat also die Gesetzgebung über Epidemien nicht nur verzögert, sondern auch verschlechtert.

10. Abstimmung über den Bundesbeschluss betreffend das Unterrichtswesen, vom 14. Juni 1882.

I. Inhalt und Zweck des Bundesbeschlusses. Der B.-R. vertrat die Auffassung, dass Art. 27 der B.-Verf. dem Bunde die Pflicht auferlege, die Schulzustände der Kantone zu kontrollieren, und, ohne erst Beschwerden Einzelner abzuwarten, darüber zu wachen, dass die Vorschriften der Verfassung auch befolgt werden. Um aber diese Aufsicht wirksam zu gestalten, schien es ihm notwendig, jene Bestimmungen in einem Gesetze genauer zu umschreiben, da die Verpflichtungen, welche Art. 27 der B.-Verf. den Kantonen auferlege, sehr verschiedener Deutung fähig seien. Allein, wie er aus Vernehmlassungen der Kantonsregierungen schloss, bestand zur Zeit keine Hoffnung, dass ein Schulgesetz vom Volke angenommen werde. Zudem schien es vorläufig wichtiger, durch eine vergleichende Darstellung der Schulverhältnisse in den Kantonen einen allgemeinen Ueberblick zu bekommen. Durch amtliche Erhebungen sollten die notwendigen Grundlagen geschaffen werden, um das schweizerische Schulwesen zu verbessern und zu vereinheitlichen. Damit diese Erhebungen mit der nötigen Gründlichkeit durchgeführt würden, sollte dem statistischen Bureau ein Adjunkt beigegeben werden.

Der B.-B. vom 14. Juli 1882 lautete: „1. Der Bundesrat wird beauftragt, unverzüglich durch das Departement des Innern die zur vollständigen Vollziehung des Art. 27 der B.-Verf. und zum Erlass bezüglicher Gesetzesvorlagen nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen. 2. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wird dem Departement ein eigener Sekretär (Erziehungssekretär) mit einer Besoldung bis auf 6000 Franken

beigegeben, dessen Obliegenheiten durch besonderes Regulativ des B.-R. geordnet werden" (B.-Bl. 1882, III, 167).

Nun war aber vom eidgenössischen Departement des Innern bereits ein Programm für die Jahre 1882/84 aufgestellt worden, das sich auch mit dem zukünftigen Schulgesetz befasst hatte. Es sollte vor allem, gemäss Art. 27, Abs. 2 der B.-Verf., die Durchführung einer „ausschliesslich staatlichen Leitung" ermöglicht werden. Der Bund sollte das Recht erhalten, Beiträge zur Unterstützung des Schulwesens zurückzuhalten, und dergestalt darüber zu wachen, dass seinen Bestimmungen nachgelebt werde [15]).

Der B.-B. war vom St.-R. mit 22 gegen 19 (kantonales Interesse!) und vom N.-R. mit 86 gegen 30 Stimmen angenommen worden (Prot. des St.-R., Bd. 67, Nr. 244; Prot. des N.-R., Bd. 79, Nr. 258).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 26. November 1882 mit 380,139 gegen 172,010 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1882, IV, 632).

Bereits in den Revisionsverhandlungen von 1870/71 war ein Antrag verworfen worden, der dem Bunde die Befugnis hatte übertragen wollen, Vorschriften über das Minimum des von den Kantonen zu erteilenden Primarunterrichts zu erlassen. Die Gegnerschaft hatte sich zur Hauptsache gegen die damit verbundene Kontrolle des Bundes gerichtet. Bei der vorliegenden Abstimmung galt nun die ausserordentlich grosse verwerfende Mehrheit weniger der Vorlage selber, welche die meisten Bürger für zweckentsprechend und praktisch hielten, als vielmehr jenem, vom eidgenössischen Departement des Innern ausgearbeiteten Programme, welches letzten Endes gerade zu den so sehr gefürchteten Eingriffen des Bundes geführt hätte. Die Befürworter betonten vergeblich die Vorzüge der Vorlage, und dass es immer noch früh genug sein werde, das Schulgesetz selber zu verwerfen; die herrschende Stimmung war allzu sehr gegen die immer mehr sich ausdehnende Bundesgewalt eingenommen. Die Gegnerschaft ging vornehmlich von den Katholiken aus, welche in der Vorlage die Einführung der

[15]) Vgl. über dieses Programm: Salis, V, No. 2460.

religionslosen Schule bekämpften; aber auch die freisinnigen Kantone, mit Ausnahme von Baselstadt, Thurgau und Neuenburg, verwarfen mit ansehnlichem Mehr. Entsprechend dem religiösen Hintergrunde, war das Interesse an der Abstimmung sehr gross.

Die Schulfrage fand schliesslich dadurch ihren vorläufigen Abschluss, dass ein neuer Art. 27bis in die B.-Verf. eingeführt wurde (vergl. 15. obligatorische Referendumsabstimmung). Seit der Abstimmung von 1884 wurde nicht mehr versucht, das Schulwesen einheitlich eidgenössisch auszubauen.

11. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, vom 11. Dezember 1883.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Der B.-R. hatte bereits in seiner Botschaft vom 11. April 1882 (B.-Bl. 1882, II, 349) auf die Ueberlastung des Justiz- und Polizeidepartements hingewiesen. In einer zweiten Botschaft vom 30. November 1883 (B.-Bl. 1883, IV, 773) beantragte er, dem Justizdepartement einen juristisch geschulten Beamten als Spezialsekretär für die Vorbereitung von Gesetzen und anderen Rechtsfragen zur Verfügung zu stellen.

Das B.-G. vom 21. Dezember 1883 betreffend Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements regelte die Besoldung dieses neu zu schaffenden Sekretärpostens. Sie war auf jährlich 5500 bis 7000 Franken angesetzt.

Der St.-R. hatte den Entwurf in globo und der N.-R. mit grosser Mehrheit angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 79, Nr. 637; Prot. des N.-R., Bd. 84, Nr. 818).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Mai 1884 mit 214,916 gegen 149,729 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1884, III, 157).

Der Gesetzesentwurf betreffend Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements litt unter der allgemeinen Mißstimmung, welche bei der Abstimmung über die vier Vorlagen von 1884 herrschte. Zudem hielt das Volk die Besoldung von Fr. 7000.— für zu gross. Den Bauern, deren Einkommen sich zum grossen Teil aus Naturalien zusammensetzt, fehlt

zur Beurteilung von Besoldungsfragen ein fester Maßstab, weshalb sie leicht dazu neigen, den Wert fester Besoldungen zu überschätzen. In diesem besonderen Falle hatte die Mehrzahl der Stimmberechtigten auch keine klare Vorstellung von der für diese Sekretärstelle nötigen Vorbildung.

12. Abstimmung über den Bundesbeschluss betreffend die Patenttaxen der Handelsreisenden, vom 11. Dezember 1883.

I. Inhalt und Zweck des Bundesbeschlusses. Bis zum Erlass eines Gesetzes im Jahre 1859, welches die in- und ausländischen Handelsreisenden von den Patenttaxen befreite, hatten die Kantone allgemein solche erhoben. Jedoch nach Inkrafttreten der Verfassung von 1874, deren Art. 34, lit. c (heute lit. e) die Besteuerung der Gewerbetriebe gestattete, führten die meisten Kantone die Patenttaxen wieder ein. Nun sahen aber einzelne Handelsverträge, so die Handelsverträge mit Frankreich und Spanien, die Befreiung der ausländischen Handelsreisenden von jeglicher Taxe vor, was zu dem eigentümlichen Zustande führte, dass die inländischen Handelsreisenden besteuert wurden, während einige ausländische befreit waren. Um diesem Zustande abzuhelfen, schlug der B.-R. in seinem Berichte vom 9. November 1883 (B.-Bl. 1883, IV, 405) folgenden B.-B. vor: „Die Handelsreisenden, welche für Rechnung eines inländischen Handelshauses die Schweiz bereisen, können, ohne dafür eine Patenttaxe entrichten zu müssen, auf den einfachen Ausweis ihrer Identität hin, mit oder ohne Muster Bestellungen aufnehmen, sofern sie keine Ware mit sich führen."

Der B.-B. wurde vom St.-R. mit 25 gegen 15 und vom N.-R. mit 71 gegen 40 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 79, Nr. 622; Prot. des N.-R., Bd. 84, Nr. 838).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Mai 1884 mit 189,550 gegen 174,195 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1884, III, 157).

Nur die katholischen Kantone verwarfen mit grosser Mehrheit, während fast alle übrigen annahmen. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass dieser B.-B. besonders stark unter der allgemeinen Verwerfungsstimmung zu leiden hatte. Wäre er

allein zur Abstimmung gelangt, so hätte ihn das Volk wahrscheinlich angenommen, trotzdem es ungern die Einnahmequellen der Kantone geschmälert sieht, selbst wenn diese noch so gering sind.

13. Abstimmung über den Bundesbeschluss betreffend die Kanzleikosten der schweizerischen Gesandtschaft in Washington, vom 19. Dezember 1883.

I. Inhalt und Zweck des Bundesbeschlusses. Im Jahre 1882 war die Gesandtschaft in Washington errichtet worden. Man hatte aber damals, als man eine Besoldung von Fr. 50,000.— festsetzte, die teuren Lebensverhältnisse in Nordamerika und besonders in Washington zu wenig berücksichtigt. Zudem waren die Kanzleikosten, die ungefähr Fr. 20,000.— ausmachten, in dieser persönlichen Besoldung inbegriffen. Nachdem die Detailausgaben in einer Abrechnung vorlagen, beantragte der B.-R. mit Botschaft vom 12. Dezember 1883 (B.-Bl. 1883, IV, 979), der Gesandtschaft einen Beitrag an die Kanzleikosten zu gewähren. Die Räte schlossen sich seiner Ansicht an und genehmigten folgenden B.-B.: „Der schweizerischen Gesandtschaft in Washington wird an die Kosten ihrer Kanzlei vom 1. Januar 1884 hinweg ein jährlicher Beitrag von Fr. 10,000.— bewilligt“ (B.-Bl. 1883, IV, 981).

Der St.-R. hatte diesen B.-B. in globo und der N.-R. mit grosser Mehrheit angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 79, Nr. 666; Prot. des N.-R., Bd. 84, Nr. 876).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Mai 1884 mit 259,728 gegen 137,824 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1884, III, 157).

Der grosse Teil der Stimmenden hatte gar keine klare Vorstellung von der Sachlage, sondern liess sich von allgemeinen und unklaren Vorstellungen leiten. Vor allem erschien der Landbevölkerung eine Besoldung von Fr. 50,000.— riesenhaft, und sie fand es übertrieben, dass noch weitere Fr. 10,000.— gewährt werden sollten. Für die verschiedene Kaufkraft des Geldes und die andern Lebensverhältnisse hatte sie begreiflicherweise kein Verständnis.

14. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechts, vom 19. Dezember 1883.

I. Geschichte. Diese Ergänzung war durch die Tessiner Stabioaffäre veranlasst worden. Am 5. November 1876 sollten im Kanton Tessin die Wahlen in den Grossen Rat auf neuer Grundlage stattfinden. Dies hatte unter den Parteien eine grosse Aufregung hervorgerufen. Auf einem am 22. Oktober in Stabio stattfindenden Schützenfeste entfachte sich aus unbedeutendem Anlass ein blutiger Kampf zwischen einer Anzahl Liberalen und Konservativen, in welchem beiderseits Schüsse fielen. Vier Bürger kamen ums Leben, ein fünfter wurde lebensgefährlich verletzt.

Am 30. September 1878 überwies die Tessiner Anklagekammer die Angeschuldigten den kantonalen Assisen. Die liberalen Angeklagten beschwerten sich aber beim Bundesgericht, indem sie das Begehren stellten, es seien gemäss Art. 73, Ziff. d des B.-G. über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Hornung 1853 (A. S. II, 404), die eidgenössischen Assisen zuständig zu erklären und die weiteren Verhandlungen vor dem kantonalen Gerichte zu untersagen [16]). Das Bundesgericht wies sie aber ab, und zwar wesentlich deshalb, weil es annahm, dass im betreffenden Falle keine bewaffnete eidgenössische Intervention stattgefunden habe, und dass überdies die angefochtenen Vergehen nicht unter den in Art. 45 bis 50 des Bundesstrafrechts aufgestellten Begriff der Verbrechen und Vergehen gegen die verfassungsmässige Ordnung und innere Sicherheit untergeordnet werden könnten. Die Angeklagten wurden von den kantonalen Assisen nur mit knapper Mehrheit freigesprochen.

Auf Grund dieser Vorgänge stellte Brosi im St.-R. folgende Motion: „Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu hinterbringen über Revision des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 im Sinne der Erweiterung des Begriffs der politischen Verbrechen und Vergehen,

[16]) Art. 73 bestimmt: „Die Bundesassisen sind ausschliesslich zuständig: d. für politische Verbrechen, welche Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidg. Intervention veranlasst worden ist."

welche in die Kompetenz der Bundesassisen fallen“ [17]). (Vergl. von Salis, V, Nr. 1659).

II. Inhalt der Gesetzesänderung. In seiner Botschaft vom 13. Januar 1882 (B.-Bl. 1882, I, 117) wies der B.-R. auf die Gefahr hin, die aus Fällen wie der Stabio-Prozess für den betreffenden Kanton und über dessen Grenzen hinaus für die ganze Eidgenossenschaft erwachsen könne. Er erachtete es daher als richtig, dem in der Motion Brosi niedergelegten Gedanken Folge zu geben und die Beurteilung solcher Fälle in unparteiische Hände zu legen, sobald die Aufregung und die Leidenschaft nicht nur die Leiter der Politik ergreife, sondern auch die ganze Bevölkerung des betreffenden Kantons, und somit die Unparteilichkeit der Richter gefährde. Denselben Grundsatz spreche auch schon Art. 51 des Gesetzes vom 27. Juli 1874 über die Organisation der Bundesrechtspflege aus, wenn er bestimmt: „In der Regel soll jedes Verbrechen oder Vergehen in demjenigen Assisenbezirk beurteilt werden, in welchem es verübt worden ist. Im Interesse einer unbefangenen Rechtspflege oder der öffentlichen Sicherheit kann jedoch hiervon eine Ausnahme gemacht werden.“

Der Entwurf des B.-R. wurde schliesslich in folgender Fassung angenommen (Art. 74bis des Gesetzes vom 4. Februar 1853): „Wenn infolge politischer Aufregung das Vertrauen in die Unabhängigkeit kantonaler Gerichte in bezug auf eine ihrer Beurteilung unterstellte, auf ein Verbrechen gerichtete Strafklage als beeinträchtigt angesehen werden muss, so ist der B.-R. berechtigt, die Untersuchung und Erledigung einer solchen Klage an das Bundesgericht zu überweisen [18]), auch wenn

---

[17]) Eine ähnliche Motion Häberlin hatte der St.-R. am 21. Juli 1865 nach der Tagung der Genfer Assisen infolge der Intervention von 1864 erheblich erklärt (Botschaft, B.-Bl. 1867, I, 889, 893; und Beschl. der Räte, auf die Vorlage nicht einzutreten, vom 5. und 20. Juli 1867).

[18]) Diese Bestimmnng wurde lebhaft kritisiert uud erzeugte auch in der Abstimmung starken Widerstand. Allein, sie war praktisch richtig und entsprach auch der Regelung in Art. 29, Abs. 3 des B.-G. über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. Aug. 1851 (A. S. II, 743), welche ganz allgemein bei politischen Vergehen eine Überweisung durch den B.-R. vorsieht, da er als vollziehende Behörde viel eher den notwendigen Überblick über die Verhältnisse hat.

das Verbrechen in dem gegenwärtigen Gesetze nicht vorgesehen ist. Das Bundesgericht urteilt in letzterem Falle nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem das Verbrechen begangen wurde" (B.-Bl. 1884, I, 25). Die Kompetenz zum Erlass dieses Ergänzungsgesetzes, welche sehr bestritten worden war, gründete der B.-R. auf Art. 114 der B.-Verf.

Der St.-R. hatte das Gesetz mit nur 21 gegen 18 (Eingriff in die kantonale Souveränität!) und der N.-R. mit 63 gegen 43 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R. Bd. 79, Nr. 627; Prot. des N.-R. Bd. 83, Nr. 665).

III. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Mai 1884 mit 202,773 gegen 159,068 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1884, III, 157).

Auch dieses Gesetz verwarfen die katholischen Kantone mit grosser Mehrheit, während die andern Kantone mit geringem Mehr dafür oder dagegen stimmten. Die Ueberweisungsbefugnis des B.-R. wurde als ein zu weit gehender Eingriff in die kantonale Souveränität empfunden.

Alle vier Abstimmungen hatten unter der allgemeinen, durch eine wirtschaftliche Krisis hervorgerufenen Mißstimmung zu leiden. Die Gegnerschaft der katholischen Stände richtete sich gegen die Regierung in Bern, mit der die Katholiken ganz allgemein unzufrieden waren. Sie hatten daher die Losung ausgegeben, alles zu verwerfen, was von Bern komme.

IV. Nachdem die eidgenössische Regelung der Frage durch diese Abstimmung vereitelt worden war, verwertete Neuenburg den Grundgedanken des Entwurfes in seinem neuen Strafgesetz vom 12. Februar 1891, dessen Art. 115 bestimmt: „Hat keine eidgenössische Intervention stattgefunden, so wird ein Unternehmen, welches bezweckt, durch verfassungswidrige und gewaltsame Mittel die Kantonsverfassung oder eine der verfassungsmässigen öffentlichen Gewalten des Kantons umzustürzen, nach Massgabe des folgenden Artikels bestraft. — Die kantonalen Gerichte werden indessen die strafrechtliche Verfolgung nur dann eintreten lassen, wenn die eidgenössische Gerichtsbarkeit es ablehnt, sich mit der Sache zu befassen. Immerhin wird die neuenburgische Behörde in allen Fällen die zur

Erhebung des Tatbestandes erforderlichen einstweiligen Verfügungen treffen“ (vergl. Salis, V, Nr. 1660).

15. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend gebrannte Wasser, vom 23. Dezember 1886.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. In Ausführung des vom Volke angenommenen Artikels 32bis der B.-Verf. (vergl. 3. obligatorische Referendumsabstimmung) unterbreitete der B.-R. mit Botschaft vom 8. Oktober 1886 (B.-Bl. 1886, III, 421) der B.-Vers. einen Gesetzesentwurf. Als Aufgabe desselben bezeichnete er: Erhöhung des Preises der Konsumbranntweine, wodurch zugleich mit einer Verbilligung von Wein, Bier und Most der Verbrauch von Branntwein gemindert werden sollte; Sicherung einer besseren Qualität der alkoholischen Getränke und damit Verminderung der gesundheitlichen Gefährdung; Beseitigung der Uebelstände der vorhandenen Brennereibetriebe und des Branntweinverkaufs, indem die zurzeit massenhaft bestehenden kleinen Hausbetriebe vermittels gewisser Anforderungen aufzuheben seien. Dabei sollte das nötige finanzielle Ergebnis erzielt werden, um den in Art. 32bis übernommenen Verpflichtungen zur Entlastung der nicht gebrannten Getränke gerecht zu werden. Der bundesrätliche Entwurf stand ganz auf dem Boden der freien Konkurrenz unter grundsätzlichem Festhalten der Freiheit des Gewerbebetriebes. Auf Antrag der nationalrätlichen Kommission wurde aber das Gesetz auf der Grundlage des Alkoholmonopols erlassen. In seiner neuen Fassung wurde das Gesetz vom St.-R. mit 35 gegen 2 und vom N.-R. mit 102 gegen 6 Stimmen gutgeheissen (Prot. des St.-R., Bd. 85, Nr. 484; Prot. des N.-R., Bd. 92, Nr. 618).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 15. Mai 1887 mit 267,122 gegen 138,496 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1887, III, 313; A. S. X, 60).

Alle Parteien hatten die Vorlage zur Annahme empfohlen. Die Bauernschaft stimmte allerdings zum grossen Teil gegen das Gesetz, da sie ihre wirtschaftlichen Interessen durch das Monopol gefährdet glaubte. Die eigentliche Opposition ging

aber von den Schnapsfabrikanten aus. Sie hatten aber im Vergleich zur 3. obligatorischen Referendumsabstimmung, trotz reger Tätigkeit und Anwendung von allerlei demagogischen Mitteln, an Boden verloren; und mit der festen Ueberzeugung, dass das neue Gesetz imstande sein werde, die herrschenden Uebelstände zu beseitigen, nahm das Volk die Vorlage mit Zweidrittelmehrheit an.

16. Abstimmung über das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, vom 11. April 1889.

I. Entstehung des Gesetzes. Das B.-G. wurde in Ausführung des Art. 64, Abs. 5 der B.-Verf. erlassen. Es war unter Zuziehung der fähigsten und fachkundigsten Kräfte ausgearbeitet worden (vergl. 1. Botschaft vom 6. April 1886; B.-Bl. 1886, II, 1; und 2. Botschaft vom 10. Februar 1888; B.-Bl. 1888, I, 353; und 3. Botschaft vom 7. Dezember 1888; B.-Bl. 1888, IV, 1137).

Der St.-R. hatte das Gesetz mit 13 gegen 4 und der N.-R. mit 91 gegen 29 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 92, Nr. 384; Prot. des N.-R., Bd. 98, Nr. 465).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 17. November 1889 mit 244,317 gegen 217,921 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1889, IV, 1094; A. S. XI, 529).

Die Gründe, welche gegen das Gesetz geltend gemacht wurden, entsprangen nicht einheitlichen Gesichtspunkten. Die einen Widersacher schätzten ihr kantonales Gesetz höher; die andern waren prinzipielle Gegner der Vereinheitlichung; den dritten war das Gesetz zu milde, während es von vielen gerade seiner Strenge wegen getadelt wurde. Dass die Vorlage trotzdem mit geringem Mehr angenommen wurde, ist lediglich der starken Anlehnung an das ehemalige waadtländische Gesetz zuzuschreiben. Aus diesem Grunde hatten vor allem der Kanton Waadt, aber auch die übrigen französisch sprechenden Kantone für einmal ihre traditionelle Opposition gegen jegliche Rechtsvereinheitlichung aufgegeben.

17. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend arbeitsunfähig gewordene eidgenössische Beamte und Angestellte, vom 26. September 1890.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Die Bundesbeamten sind nicht pensionsberechtigt. Um daher unbillige Härten zu vermeiden, sah man sich gezwungen, Beamte und Angestellte, welche wegen hohen Alters oder Gebrechens nicht mehr im Besitze ihrer vollen Arbeitskraft waren, trotzdem an ihren Posten zu belassen, um sie nicht hilflos auf die Strasse zu stellen. Dies führte aber zu Bureaukratismus; auch mangelte bald der Platz. Daher entschloss sich der B.-R., einen Gesetzesentwurf betreffend die Ruhegehälter der Beamten auszuarbeiten, welchen er mit Botschaft vom 19. November 1889 (B.-Bl. 1889, IV, 657) den eidgenössischen Räten unterbreitete. Art. 1 desselben erhielt in der definitiven Fassung folgenden Wortlaut: „Der B.-R. wird ermächtigt, solchen Beamten und Angestellten, welche wenigstens 15 Jahre in der eidgenössischen Verwaltung mit treuer Pflichterfüllung gedient haben und wegen Alters oder im Dienste entstandener Gebrechen ihrer Berufsaufgabe nicht mehr zu genügen imstande sind, bei ihrer Entlassung oder nicht Wiederwahl eine Aversalsumme im Betrage von höchstens dem doppelten vollen Diensteinkommen und nicht im höheren Betrage als Fr. 1800.— per Jahr zu entrichten.“ Die vorgesehenen Pensionen waren also karg genug bemessen und hätten dem Bunde, dessen jährliche Ausgaben 70 Millionen betrugen, eine Mehrausgabe von ungefähr Franken 100,000.— gebracht. Der B.-R. erklärte in seiner oben erwähnten Botschaft S. 657: „Wir sind überzeugt, dass die Massnahmen, welche wir Ihnen vorschlagen, absolut notwendig sind, wenn unsere Administration auf die Dauer ihrer Aufgabe genügen soll; dass die Mehrausgaben, welche dieselben herbeiführen, gar nicht von Bedeutung sind, ja dass kein Beamtenversorgungssystem das Gemeinwesen mehr koste als die Fortdauer und die Zunahme der von uns beklagten Uebelstände.“

Der St.-R. hatte das Gesetz mit einer Mehrheit von 32, und der N.-R. mit 83 gegen 0 Stimmen gutgeheissen (Prot. des St.-R., Bd. 95, Nr. 686; Prot. des N.-R., Bd. 102, Nr. 931).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 15. März 1891 mit 353,977 gegen 91,851 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1891, I, 1009).

Bereits vor der Abstimmung schrieb die „Neue Zürcher Zeitung“ (1891, Nr. 72): „Dass das eidgenössische Pensionsgesetz zur Abstimmung vor das Volk gelangen muss, beweist, wie verkehrt es ist, technische Fragen der Verwaltung vor das Volk zu bringen, welches weniger nach den Gründen forscht, die dazu geführt haben, diese oder jene Massregel zu treffen, sondern sich rein von Instinkten beherrschen lässt.“ Die Abstimmung gab denn auch dieser Ansicht Recht. Die Gegenbewegung ging hauptsächlich aus bäuerlichen Kreisen hervor. Die Unterschriften waren fast alle in den Kantonen Thurgau, Luzern, Uri, Schwyz, Wallis und Bern gesammelt worden. In der Abstimmung selber verwarfen alle bäuerlichen Kantone mit grosser Mehrheit[19]). Nur die ausschliesslich städtischen Kantone Baselstadt und Genf hatten angenommen. Die starke Abneigung des Volkes gegen alles Beamtentum hatte gesiegt. Die Bauern fanden die Besoldungen der Beamten übertrieben gross; auch schätzten sie das Fixum der Besoldungen sehr hoch ein, da sie es mit ihren eigenen Einkommen verglichen, die ja grösseren Schwankungen unterworfen sind. Immerhin muss bemerkt werden, dass ein gewisser Prozentsatz der verwerfenden Stimmen auch der Art und Weise zuzuschreiben ist, wie die Bundesbeamten selber für die Gesetzesvorlage Propaganda gemacht hatten. Es ärgerte viele Bürger, dass die Beamten für ihre Propaganda Portofreiheit beansprucht und genossen hatten.

III. Die weitere Entwicklung der Frage. Das Besoldungsgesetz von 1897 (A. S. 16, 272) beschränkt sich darauf, in Art. 4 dem B.-R. die Ermächtigung zu erteilen, „bei Erledigung von Stellen durch Todes- oder Krankheitsfall dem ausscheidenden Beamten oder seinen Hinterbliebenen den Nachgenuss der Besoldung bis auf ein Jahr zu gewähren“.

Erst nach dem Kriege errichtete der Bund durch das B.-G. vom 30. September 1919 (A. S. 36, 752) die „Versicherungskasse

[19]) So Bern mit 53,788 Nein, Basel Landschaft mit 6304 Nein gegenüber bloss 1454 Ja, und selbst Zürich verwarf mit 48,129 Nein.

für eidgenössische Beamte, Angestellte und Arbeiter". Sie ist eine Fürsorgeeinrichtung des Bundes, welche dem öffentlichen Rechte untersteht. Ueber die nähere Organisation vergl. auch die vom B.-R. erlassenen Statuten der Versicherungskasse vom 6. Oktober 1920 (A. S. 36, 755).

18. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend den schweizerischen Zolltarif, vom 10. April 1891.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Durch ein Postulat vom 19. und 20. Dezember 1888 war eine Revision des bestehenden Tarifgesetzes in dem Sinne angeregt worden, es solle für die künftigen Vertragsverhandlungen eine neue Basis geschaffen werden, unter Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse. Das Zolldepartement befasste sich in der Folge auch eingehend mit der Ausarbeitung eines Entwurfes, und um den weitesten Kreisen Gelegenheit zu geben, ihre Wünsche und Begehren anzubringen, wurde am 17. April 1889 eine Bekanntmachung erlassen, in welcher der Termin für Eingaben auf den 31. August festgesetzt war. Es wurden daraufhin zahlreiche, teilweise sehr eingehend durchstudierte und ausgearbeitete Anregungen eingereicht, welche viel zu einer allseitigen Verarbeitung beitrugen. In seiner Botschaft vom 2. Mai 1890 (B.-Bl. 1890, II, 639) beantragte der B.-R., die Tarifsätze allgemein zu erhöhen, da es geboten scheine, die Landwirtschaft gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen und der Exportindustrie leichtere Ausfuhrbedingungen zu verschaffen. Die vermehrten Zollerträgnisse sollten die Ausgabenüberschüsse decken.

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 22 gegen 10 und der N.-R. mit 71 gegen 15 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 97, Nr. 51; Prot. des N.-R., Bd. 104, Nr. 115).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 18. Oktober 1891 mit 220,004 gegen 158,934 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1891, V, 521; A. S. 12, 457).

Das Referendum war hauptsächlich von den französisch sprechenden Kantonen ergriffen worden, welche allein von insgesamt 51,564 Unterschriften 41,329 eingereicht hatten. Sie

stimmten gemäss ihrer mehr föderalistischen Auffassung gegen das Gesetz[20]). Ihnen schlossen sich die Sozialdemokraten an, welche das Gesetz mit allen Mitteln bekämpften, da von der Erhöhung der Tarife namentlich die Lebensmittel betroffen wurden. Die Gegner wiesen besonders auf die zunehmende Steigerung der Zolleinnahmen hin, welche im Jahre 1870 nur 8,565,000, 1880 bereits 17,211,000 und 1890 sogar 31,260,300 Franken betragen hatten. Auf der andern Seite stimmten natürlich die Bauern für das Gesetz, welches zum Schutze ihrer wirtschaftlichen Interessen war erlassen worden. Ein Teil der Stimmberechtigten (rund 11,000) legte die Stimmzettel leer ein.

19. Abstimmung über den Bundesbeschluss betreffend den Ankauf der schweizerischen Centralbahnen, vom 25. Juli 1891.

I. Inhalt und Zweck des Bundesbeschlusses. Das Eisenbahnnetz der Schweiz in den 80er Jahren zerfiel hauptsächlich in drei grosse Gesellschaften: die Jura-Simplon- und die Centralbahn, deren ineinandergreifendes Netz das Gebiet zwischen Basel, Genf, Brig und Luzern umfasste, und die Nord-Ost-Bahn, welche das Gebiet der Ostschweiz umspannte. An allen drei Gesellschaften war hauptsächlich ausländisches Kapital beteiligt. Daher hatte man allgemein in der Schweiz das Gefühl der Abhängigkeit und befürchtete wohl auch einen Missbrauch dieses ausländischen Einflusses. Um alle Eisenbahnen ganz der nationalen Volkswirtschaft dienstbar zu machen, plante man deren Verstaatlichung. Zunächst versuchte der Bund, durch freihändigen Ankauf die Bahnen an sich zu ziehen. Und schon im Jahre 1890 beantragte der B.-R. den Ankauf von Prioritätsaktien der Jura—Simplonbahn. Die Räte hatten diesem Antrag mit Beschluss vom 27. Juni 1890 zugestimmt. Nachdem kein Referendum ergriffen worden war, glaubte der B.-R., der Zustimmung des Volkes sicher zu sein, wenn er auch Aktien der Centralbahn zu erwerben trachtete.

[20]) Dies geht deutlich aus folgender Stelle eines an die „Gazette de Lausanne" gerichteten Briefes hervor: „Und warum soll die Schweiz dem Bunde neue 18 Millionen gewähren? Um eine bereits übertriebene Zentralisation zu stärken, um in Bern alle staatliche Gewalt und das ganze politische und ökonomische Leben zu konzentrieren!"

Er stellte daher mit Botschaft vom 21. März 1891 (B.-Bl. 1891, I, 693) den Antrag, die Hälfte aller Aktien dieses Unternehmens aufzukaufen, um dergestalt dem Bunde die Vorherrschaft in der Centralbahn zu sichern. Er wies dabei auf die Vorteile hin, welche sich aus einer Verstaatlichung der Eisenbahnen ergeben. Es könnten grosse Ersparnisse im Betriebe gemacht, die Tarife einheitlicher gestaltet und die Fahrpläne rationeller ausgearbeitet werden. Es sollte hierbei der Grundsatz gelten, dass jeder Gewinn wiederum dem Verkehr zugute komme. Zum Schluss erklärte er: „Der Eisenbahntransport ist zurzeit einer der wichtigsten Faktoren der nationalen Produktion, und somit auch der ökonomischen Existenz eines jeden Staates. Der Staat, dem es zuerst gelingt, die Eisenbahnfrachten wesentlich herabzusetzen, wird dadurch seinen Nachbarn einen grossen Vorteil abgewinnen und damit seiner Produktion einen natürlichen und wirksameren Schutz angedeihen lassen, als durch die künstlichen Schutzmittel, nach denen die heutige Zeit ohne Erfolg sucht, und die oft schlimmer sind als das Uebel.“ Daher ist auch das Ziel „die Erwerbung der Centralbahn und der Betrieb derselben durch den Bund mit der gleichzeitigen Absicht der sukzessiven Erwerbung des gesamten schweizerischen Bahnnetzes“.

Art. 1 des B.-B. erhielt folgende Fassung: „Der B.-R. wird ermächtigt, die ganze Centralbahnunternehmung mit ihrem gesamten beweglichen und unbeweglichen Vermögen unter den im Vertrag vom 3. April 1891 zwischen dem B.-R. und dem Direktorium der Centralbahn vereinbarten Bedingungen anzukaufen“ (B.-Bl. 1891, III, 734).

Der St.-R. genehmigte den B.-B. mit 21 gegen 21 (Stichentscheid des Präsidenten) und der N.-R. mit 80 gegen 30 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 99, Nr. 256; Prot. des N.-R., Bd. 105, Nr. 336).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 6. Dezember 1891 mit 289,406 gegen 130,729 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1892, I, 70).

Die Unterschriften gegen den B.-B. waren in allen Kantonen, besonders aber in den Innerkantonen und in der welschen

Schweiz, gesammelt worden. In der Abstimmung selber stimmten besonders die französischen Kantone gegen die Vorlage, da sie befürchteten, dass nach Uebernahme der Centralbahn der Bund dem Simplondurchstich wenig Interesse mehr entgegenbringen werde. Zürich, das als Industrie- und Handelszentrum den zentralen Verwaltungssitz der Eisenbahnen beanspruchte, verwarf ebenfalls. Einzig Bern, Solothurn und beide Basel nahmen an. Sehr viel zur Verwerfung trugen vor allem die ungünstigen Uebernahmebedingungen bei. Die ausländischen Banken, welche den Verkauf vermittelten, hätten, infolge der für sie günstigen Kurslage, einen Gewinn von 30 Millionen Franken eingesteckt. Es wurde daher dem Bunde von gegnerischer Seite vorgeworfen, er habe überstürzt und unüberlegt gehandelt. Die Verwerfung galt also nicht der Verstaatlichung als solcher.

20. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend Vertretung der Schweiz im Auslande, vom 27. Juni 1894.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Die Schweiz hatte von jeher aus Sparsamkeit ihren diplomatischen Vertretern, soweit dies anging, auch konsularische Funktionen übertragen. Wo aber die Verhältnisse unbedingt Konsuln erforderten, wurden zumeist Honorarkonsuln ernannt. Es ergaben sich aber aus diesem System Unzulänglichkeiten, da die Handelskonsuln in gewissen, mit dem Handel nicht in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten, welche aber ebenfalls in ihren Geschäftskreis fallen, nicht immer die wünschenswerte Kenntnis haben; auch zeigten sie oft recht geringen Eifer, selbst um den Behörden die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Eine in der Juni-Session 1886 eingereichte Motion Comtesse richtete sich gegen diese Mängel. Daraufhin schlug der B.-R. in seiner Botschaft vom 19. Mai 1893 (B.-Bl. 1893, III, 69) vor, im Prinzip das System der Handelskonsuln beizubehalten, da aber, wo die Bedeutung und die Zahl der Geschäfte die ganze Tätigkeit eines Mannes in Anspruch nähmen, nach den Bedürfnissen des Landes und bei möglichster Sparsamkeit einen Berufskonsul zu bestellen.

Der Gesetzesentwurf (B.-Bl. 1894, III, 137) ordnete die ganze Materie der Vertretung im Auslande. Art. 2 regelte „die

Errichtung und Aufhebung ständiger diplomatischer Vertreter, welche durch die B.-Vers. im Wege der Budgetverhandlung und nach Vorlage von Spezialbotschaften des B.-R. erfolgt". Die Ernennung, Versetzung und Rangbezeichnung der diplomatischen Vertreter, sowie Beaufsichtigung und Organisation des Dienstes wurde dem B.-R. übertragen. Auch die Konsularposten unterstanden ihm (Art. 4). Ihre Pflichten und Befugnisse, sowie die Gebühren waren durch B.-R.-Verordnungen zu regeln (Art. 5). Dem B.-R. sollte ganz allgemein die disziplinarische Aufsicht und das Abberufungsrecht zustehen (Art. 6). Die erforderlichen Kredite sollten alljährlich für jeden einzelnen diplomatischen und konsularischen Posten auf dem Budgetwege festgelegt werden (Art. 7). Der von Art. 2 und 7 eingeschlagene Budgetweg sollte Vorgänge wie die der 13. fakultativen Referendumsabstimmung ausschliessen, da ja Budgetbeschlüsse dem Referendum nicht unterliegen.

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 23 gegen 13 und der N.-R. mit 37 gegen 0 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 108, Nr. 245; Prot. des N.-R., Bd. 113, Nr. 212).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 3. Februar 1895 mit 178,991 gegen 124,517 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1895, I, 972).

Die katholischen Stände verwarfen das Gesetz. Sie verurteilten die in Art. 2 und 7 des Gesetzes künstlich geschaffene Umgehung des fakultativen Referendums, welche die Rechte des Volkes beschneide. Die welschen Stände, welche ein ausgeprägtes Gefühl für Repräsentation haben, nahmen das Gesetz an, mit Ausnahme von Wallis. Die Abstimmung weist mit 43,9 Prozent gegenüber einer durchschnittlichen Beteiligung von ungefähr 61 Prozent die geringste Teilnahme aller fakultativen Abstimmungen auf.

21. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Disziplinarstrafordnung für die eidgenössische Armee, vom 23. März 1896.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. In seiner Botschaft vom 10. April 1888 (B.-Bl. 1888, II, 345) hatte der B.-R.

die Ordnung der gesamten Militärstrafrechtspflege in folgenden vier aufeinanderfolgenden Gesetzen geplant: 1. Gesetz betreffend die Militärstrafgerichtsordnung; 2. Gesetz betreffend die Disziplinarstrafordnung; 3. Gesetz über das Militärstrafrecht, und 4. Gesetz betr. die Kriegsartikel. Nachdem das Gesetz vom 28. April 1889 betreffend die Militärstrafgerichtsordnung in Kraft getreten war, hatte sich der B.-R. eingehend mit vorliegendem Gesetzesentwurfe befasst, welchen er mit Botschaft vom 9. Oktober 1894 (B.-Bl. 1894, III, 445) den eidgenössischen Räten unterbreitete. Die wesentlichen Neuerungen und Besserungen fasste er in folgenden Sätzen zusammen: „Systematische und eingehende Behandlung der ganzen Materie. Zusammenfassende Bestimmung des Begriffs des Ordnungsfehlers. Rationellere Gestaltung des Strafsystems. Genaue Normierung der Strafbefugnisse der militärischen Behörden und ihrer Beziehung zu den militärischen Vorgesetzten. Aufstellung leitender Grundsätze für die Handhabung der Disziplinarbefugnis. Schaffung von Garantien für richtigen und erforderlichen Strafvollzug. Einführung bleibender und vollständiger Strafkontrollen bei den Truppenkörpern und bei den Behörden. Gehörige Ueberwachung der ganzen Disziplinarstrafpflege durch die höheren Vorgesetzten."

Der Gesetzesentwurf (B.-Bl. 1896, II, 719) wollte verschiedene Mißstände beseitigen und vor allem die Handhabung der Disziplinargewalt gerechter gestalten. Die Disziplinarstrafen schränkte er weitgehend ein. Die Gewalt der unteren Vorgesetzten wurde vermindert. Die Strafbefugnis wurde genau umschrieben. Der Bestrafte sollte sich rechtfertigen dürfen, und der Strafende sollte über die ausgesprochene Strafe seinem Vorgesetzten Bericht erstatten. Die Truppenführer hatten die Handhabung der Disziplinargewalt ihrer Untergebenen zu überwachen und durften die Strafe mildern oder erhöhen. Auch der Strafvollzug wurde eingehend geordnet. So erhält man, bei näherem Einblick in den Entwurf, den Eindruck, dass er sachlich und gründlich ausgearbeitet wurde.

Das Gesetz wurde vom Ständerat mit 29 Stimmen und vom N.-R. mit 87 einstimmig angenommen (Prot. des St.-R. Bd. 111, Nr. 614; Prot. des N.-R., Bd. 118, Nr. 728).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. Oktober 1896 mit 310,992 gegen 77,169 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1896, IV, 133).

Die Parteien hatten die Stimmen freigegeben, mit Ausnahme der Sozialdemokraten, welche aus Prinzip das Gesetz bekämpften. Aber auch die katholischen und welschen Kantone stimmten mit grosser Mehrheit gegen die Vorlage, und die übrigen Kantone wiesen nur grosse, annehmende Minderheiten auf. Das Volk ist bei Vorlagen, welche mit dem Militär in Zusammenhang stehen, immer etwas voreingenommen. Allerdings überrascht, angesichts der einstimmigen Annahme durch die Räte, die ganz erstaunliche Wucht der Verwerfung. Die Abstimmung war eine gewaltige Kundgebung gegen die bestehenden Mißstände im Militär. Der Unwille vernichtete jedoch gerade diejenige Vorlage, welche die Uebelstände beseitigen sollte.

22. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Gewährleistung beim Viehhandel, vom 25. März 1896.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Art. 890 des alten Obligationenrechts vom 14. Brachmonat 1881 (A. S. 5, 635) bestimmt: „Beim Handel mit Vieh (Pferden, Eseln, Mauleseln, Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen) gelten hinsichtlich der Gewährleistung wegen Mängel die Vorschriften der kantonalen Gesetzgebung, beziehungsweise des Konkordats über die Viehhauptmängel bis zu dem Zeitpunkte, wo hierüber ein eidgenössisches Gesetz erlassen sein wird.“ Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hatte, bald nach Inkrafttreten des O.-R., einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Allein, die interessierten Kreise wünschten vollständige Vertragsfreiheit. Die meisten Kantone traten in der Folge vom Konkordate über die Viehhauptmängel zurück. Damit kehrte man wieder zur alten Zersplitterung zurück, da fünf Kantone noch im Konkordate verblieben, eine Anzahl besondere, voneinander abweichende Bestimmungen hatte, andere sich einfach an die Regeln des gemeinen Rechtes hielten. Um eine einheitliche Regelung herbeizuführen, beantragte der B.-R. mit Botschaft vom 29. Mai 1894 (B.-Bl. 1894, II, 681) ein Gesetz im Sinne von Art. 890 des

O.-R. auszuarbeiten. Der Gesetzesentwurf (B.-Bl. 1896, II, 745) stellte als obersten Grundsatz Haftung gemäss schriftlichen Versprechens auf (Art. 2). Die Garantiezeit sollte, sofern nichts weiter festgelegt war, 9 Tage betragen (Art. 3). Bei arglistiger Verschweigung oder absichtlicher Täuschung jedoch sollten diese gesetzlichen Beschränkungen wegfallen (Art. 5).

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 19 gegen 16 und der N.-R. mit 95 gegen 26 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 112, Nr. 121, Prot. des N.-R., Bd. 116, Nr. 495).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. Oktober 1896 mit 209,118 gegen 174,880 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1896, IV, 133).

Das Gesetz fand kein grosses Interesse. Die Befürworter versuchten gar nicht erst die Vorlage zu verteidigen, da sie mit Recht hofften, dass eine Regelung früher oder später erfolgen würde, sobald sich die Aufregung im Volke etwas gelegt haben würde.

III. Die Verordnung betreffend das Verfahren bei der Gewährleistung im Viehhandel, vom 14. November 1911 (A. S. 27, 877). Die allgemeinen Bestimmungen, welche die Verordnung gemäss den Art. 198 und 202 des revidierten O.-R. vom 30. März 1911 aufstellt, sind dem obigen Entwurfe von 1896 entnommen. Auch hier wieder hat das fakultative Referendum die gesetzliche Regelung verzögert.

23. Abstimmung über das Bundesgesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen, vom 27. März 1896.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Es sollten die notwendigen Unterlagen für den Rückkauf der Eisenbahnen durch den Bund geschaffen werden. Zwei Fragen waren näher zu regeln. Einmal sollte die Rechnungsführung für jede konzessionierte Linie besonders ausgeschieden werden; denn gemäss den Konzessionen bestand für Bund und Eisenbahn das Recht, zu verlangen, dass ein Rückkauf nach Massgabe der Konzessionen linienweise stattfinde, und dass die Entschädigungssumme für jede dieser Linien besonders berechnet werde. Sodann sollte auch die Buchführung über das Anlagekapital

und die Betriebsergebnisse getrennt werden, da jene Entschädigungssummen entweder nach dem kapitalisierten Reinertrage oder nach dem Anlagekapital sollten bemessen werden. Die Bahnen hatten aber bisher diese Ausscheidungen unterlassen, da sie ihnen zuviel Mühe und Kosten verursacht hätten. Es schien daher geboten, die Eisenbahngesellschaften durch ein B.-G. zur Ausführung dieser Verpflichtungen zu zwingen. Ferner schien es notwendig, die Begriffe: Reingewinn und Anlagekapital schon jetzt in verbindlicher Weise zu umschreiben. Die Bahnen sollten bereits vor Eintritt der Kündigungsfrist zur Vorlage der bezüglichen Nachweise über den jährlichen Reinertrag und das Anlagekapital angehalten werden. Vergl. auch die Botschaft des B.-R. vom 11. November 1895 (B.-Bl. 1895, IV, 53).

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 35 gegen 3 und der N.-R. mit 70 gegen 20 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 120, Nr. 740; Prot. des N.-R., Bd. 119, Nr. 779).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. Oktober 1896 mit 223,228 gegen 176,577 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1896, IV, 133; A. S. 115, 517).

Das Referendum war von den Katholiken und Welschen ergriffen worden. Die Katholiken, welche mit der bestehenden Regierung in Bern unzufrieden waren, hatten die Losung ausgegeben, in Bausch und Bogen zu verwerfen, was von Bern komme. In der welschen Schweiz stimmten viele als grundsätzliche Gegner der Verstaatlichungsidee gegen die Vorlage, trotzdem die Verstaatlichungsfrage durch diese noch in keiner Weise präjudiziert wurde. Teilweise veranlassten auch regionale Interessen und Befürchtungen die Stimmberechtigten, zu verwerfen [21]). Im Waadtland und Wallis befürchtete man, dass nach Annahme des Gesetzes kein Kapital für neue Bahnunternehmen mehr zu erhalten sein werde, so dass der Simplondurch-

[21]) So z. B. die Bürger des Kantons Neuenburg, der eine Bahn besass, welche er für 5½ Millionen Fr. angekauft hatte. 3 Millionen hatte er zu deren Bau beigetragen. Nun fürchtete er, bei einem allfälligen Rückkauf durch den Bund, diese 3 Millionen zu verlieren.

stich verunmöglicht würde. Natürlich bekämpften auch die verschiedenen Eisenbahngesellschaften das Gesetz.

24. Abstimmung über das Bundesgesetz über die Errichtung einer schweizerischen Bundesbank, vom 18. Juni 1896.

I. Geschichte und Inhalt des Gesetzes. Nachdem der Gesetzesentwurf vom 18. September 1875, welcher versucht hatte, die Mängel des schweizerischen Notenwesens zu beheben, in der Abstimmung vom 23. April 1876 vom Volke war verworfen worden (vergl. 3. fakultative Referendumsabstimmung), hatte die Frage immer wieder die Behörden und einzelne Interessengruppen beschäftigt. Es war die Initiative vom Jahre 1879 gefolgt, das Banknotengesetz vom 8. März 1881 erlassen worden, und schliesslich hatte man Art. 39 der B.-Verf. revidiert. Der neue Artikel räumte dem Bunde das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten ein mit der Befugnis, dasselbe entweder durch eine Staatsbank oder aber durch eine unter seiner Aufsicht stehende Privatbank auszuüben (vergl. 7. obligatorische Referendumsabstimmung). Der vorliegende Gesetzesentwurf (B.-Bl. 1896, III, 681) sah nun die Schaffung einer Staatsbank vor. Auf Grund eines reichlichen Materials hatte sich der B.-R. in seiner Botschaft vom 23. Oktober 1894 (B.-Bl. 1894, III, 565) für diese Form ausgesprochen [22]). Seiner Ansicht schlossen sich schliesslich die Räte an.

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 20 gegen 17 und der N.-R. mit 83 gegen 49 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 114, Nr. 923; Prot. des N.-R., Bd. 120, Nr. 903).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 28. Februar 1897 mit 255,984 gegen 195,764 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1897, II, 27).

Schon die Abstimmung vom 23. April 1876 hatte deutlich gezeigt, dass das Volk einer Staatsbank nicht gewogen war, und die neue Fassung von Art. 39 der B.-Verf. hatte die Frage, ob Privat- oder Staatsbank, offen gelassen, um die Vorlage in der Abstimmung nicht zu gefährden. Es war daher sehr ge-

[22]) Immerhin ist zu betonen, dass 3 Mitglieder dagegen gestimmt hatten, trotzdem der Hauptinitiator, Bundesrat Hauser, als Gründer der Zürcher Kantonalbank die Staatsbank warm befürwortet hatte.

wagt, trotzdem einen Gesetzesentwurf auf Grundlage einer reinen Staatsbank aufzubauen. Die welsche Schweiz hatte denn auch sofort das Referendum ergriffen, und aus allen Kantonen liefen Unterschriften ein (im Kanton Waadt allein wurden 20,547 Unterschriften gesammelt). In der Abstimmung wurden die welschen Stände, welche mit grosser Mehrheit verwarfen, sehr stark von den katholischen Kantonen unterstützt. Entscheidend wurde der Umstand, dass die Schaffung der vorgesehenen Bank 50 Millionen erfordert hätte, weshalb die Bauern grösstenteils verwarfen. Die ziemlich starke Beteiligung (63,1 Prozent), die zahlreichen Artikel und vielen Versammlungen bewiesen ein allgemeines und reges Interesse.

III. Das Bundesgesetz betreffend die schweizerische Nationalbank, vom 6. Oktober 1905 (A. S. 22, 47). Am 20. März 1903 lud eine Motion Scherrer-Füllemann und Mitunterzeichnete den B.-R. ein, „den eidgenössischen Räten beförderlichst einen neuen Gesetzesentwurf zur Ausführung des Art. 39 der B.-Verf. vorzulegen".

Mit Botschaft vom 13. Juli 1904 (B.-Bl. 1904, IV, 441) kam der B.-R. diesem Auftrage nach und unterbreitete den Räten den Entwurf zum Nationalbankgesetz. Da das Volk in der obigen Abstimmung die reine Staatsbank verworfen hatte, wurde nun eine zentrale Aktienbank geschaffen, die unter weitgehender Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet wird. Sie hat das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten. Eine Annahmepflicht kann vom Bunde nur in Kriegszeiten ausgesprochen werden. Hingegen hat die Nationalbank die Noten gegen Vorweisung einzulösen. Die Notendeckung ist genau umschrieben. Die Metalldeckung muss mindestens 40 Prozent der im Umlauf befindlichen Noten betragen. Die eigentliche Aufgabe der Nationalbank ist die Ausgabe und Deckung ihrer Banknoten und die Regelung des Geldumlaufs. Daher darf sie nur die Geschäfte einer Diskonto- und Girobank betreiben. Sie untersteht den Vorschriften des O.-R. über die Aktiengesellschaft. Das Grundkapital von 50 Millionen wurde zu $^2/_5$ durch die Kantone, zu $^1/_5$ durch Emissionsbanken, und zu $^2/_5$ durch privates Kapital aufgebracht. Der rechtliche und

administrative Sitz ist in Bern, der Sitz des Direktoriums in Zürich. Von 40 Mitgliedern des Bankrates werden 25 vom B.-R. gewählt und der Rest von der Generalversammlung. Ueberdies ernennt der B.-R. die Direktoren der Nationalbank. Ihm steht ferner die Kontrolle über die Anfertigung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten zu. Er genehmigt den jährlichen Geschäftsbericht und die Jahresrechnung.

Die Lösung stellt also einen weitgehenden Kompromiss dar zwischen Staatsbank und Privatbank. Gegen das Gesetz wurde das Referendum nicht ergriffen.

25. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend Erwerbung und Betrieb von Eisenbahnen, vom 15. Oktober 1897.

I. Inhalt des Gesetzes. Nachdem durch das Gesetz vom 27. März 1896 über das Rechnungswesen der Eisenbahnen die nötigen Grundlagen waren geschaffen worden, beantragte der B.-R. in seiner Botschaft vom 25. März 1897 (B.-Bl. 1897, II, 230) die Verstaatlichung der schweizerischen Hauptbahnen[23]). Er wies auf die Vorteile, die der einheitliche Betrieb der Bahnen mit sich bringen werde, hin; auf die Möglichkeit, den Gewinn aus dem Unternehmen durch Tarifreduktionen wieder der Allgemeinheit zugute kommen zu lassen, und auf die Gefahr für die Volkswirtschaft, welche darin bestehe, dass sich zurzeit der grösste Teil der Eisenbahnaktien in ausländischen Händen befinde. Auf Grund einer eingehenden Untersuchung der Finanzlage glaubte er, dass der Verstaatlichung auch vom finanziellen Standpunkte aus keine Bedenken entgegenstünden.

Art. 1 des Gesetzes lautete: „Der Bund wird diejenigen schweizerischen Eisenbahnen, welche wegen ihrer volkswirtschaftlichen oder militärischen Bedeutung den Interessen der Eidgenossenschaft oder einem grösseren Teil derselben dienen, und deren Erwerbung ohne unverhältnismässige Opfer erreichbar ist, für sich erwerben und unter dem Namen ‚Schweizeri-

[23]) Im Jahre 1896 war bereits eine Bewegung zur Verstaatlichung der Eisenbahnen entstanden, welche schliesslich zu einem formulierten Volksbegehren geführt hatte (Expropriationsinitiative). Es kamen 53,395 Unterschriften zusammen. Jedoch reichte das Komitee das Begehren nicht ein, da obige Botschaft des B.-R. unmittelbar bevorstand (vgl. auch Salis, II, No. 412).

sche Bundesbahnen' für seine Rechnung betreiben. Mit einer Eisenbahn können auch deren Beteiligungen bei Nebenbahnen, sowie Nebengeschäften (Dampfschiffunternehmungen usw.), die mit dem Bahnbetrieb in engem Zusamenhange stehen, erworben werden." In den folgenden Artikeln werden die Bedingungen des Rückkaufs umschrieben und die Art des Ueberganges der Eisenbahnen. Der zweite Abschnitt des Gesetzes handelt von der Organisation der Verwaltung.

Das Gesetz wurde vom St.-R. mit 25 gegen 17 und vom N.-R. mit 98 gegen 29 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 117, Nr. 252; Prot. des N.-R., Bd. 124, Nr. 410).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 20. Februar 1898 mit 386,634 gegen 182,718 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1898, II, 70; A. S. 16, 553).

Das Referendum war zur Hauptsache von den katholischen Ständen und den welschen Kantonen ergriffen worden. Sie verwarfen auch in der Abstimmung selber (namentlich Freiburg und Wallis) oder stellten doch recht ansehnliche Minderheiten (Luzern und Zug). Mit grosser Mehrheit nahmen die Kantone Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau und Thurgau an. Das Interesse war ausserordentlich gross. Ungezählte Artikel, zahlreiche Versammlungen, eine Unmenge von Flugblättern und Broschüren versuchten das Volk aufzuklären. Die überwältigende Annahme der Vorlage ist allerdings nicht nur dem weitverbreiteten Wunsche des Volkes nach Verstaatlichung zuzuschreiben, sondern zum grössten Teil der allgemeinen Unzufriedenheit mit den verschiedenen Gesellschaften, welche ihre Monopolstellung oft allzusehr ausgenützt hatten.

26. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Kranken-, Unfall- und Militärversicherung, vom 5. Oktober 1899.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Nachdem der neue Art. 34bis der B.-Verf. vom Volke mit grosser Mehrheit angenommen worden war (vergl. 6. obligatorische Referendumsabstimmung), hatte man sich an die Ausarbeitung eines

Gesetzesentwurfes gemacht. Derselbe war bereits von einer Expertenkommission durchberaten und den Redaktoren zur Umarbeitung übergeben worden, als in der Arbeiterschaft eine Bewegung gegen die vorgeschlagene Errichtung öffentlicher Krankenkassen zustande kam. Nach dem Entwurfe hatten die Arbeitgeber, da sie die Hälfte der Prämien zu tragen hatten, auch bei der Organisation und dem Betriebe der Kassen mitzureden. Um dies zu verhindern, entstand das Projekt, die Arbeitgeber von jeder Prämienleistung zu befreien und statt ihrer die öffentlichen Mittel entsprechend zu belasten. Die Krankenpflege sollte daher den Krankenkassen abgenommen und aus Staatsmitteln bestritten werden; dafür aber auch dem ganzen Volke zugute kommen. Den Krankenkassen wäre nur noch die Krankenversicherung verblieben, welche die Arbeiter allein bestreiten wollten, um auch allein befehlen zu können. Dieser Grundgedanke fand in der Resolution des ausserordentlichen schweizerischen Arbeitertages vom 5. November 1893 in Zürich klaren Ausdruck. Sie sagte u. a.: „Die selbständige Organisation steht der Arbeiterschaft höher, als Beiträge der Unternehmer von 1 bis 2 Prozent des Lohnes, sobald irgendwelche Bevormundung damit verbunden ist.“ Es war folgender Initiativentwurf ausgearbeitet worden: „Der Bund hat, unter Mitwirkung der Kantone in der Organisation und Verwaltung, und indem er hierfür den Reinertrag des Tabakmonopols verwendet, dafür zu sorgen, dass der Bevölkerung ärztlicher Rat und Beistand, sowie Heilmittel unentgeltlich zuteil werden, und er gewährt den Kantonen Beiträge für unentgeltliche Spitalpflege Unbemittelter und für Einrichtung von Heilstätten. Der Bund führt das Tabakmonopol ein, das in dem ausschliesslichen Rechte zur Tabakfabrikation und zur Einführung und den Verkauf von Tabak und Tabakfabrikaten besteht; auch kann derselbe gesetzliche Vorschriften über die Tabaksurrogate erlassen. Die geringwertigen Tabak- und Zigarettensorten sollen hierbei nicht verteuert werden. Die Bundesgesetzgebung begünstigt den Tabakbau und die Fabrikation im Inland; sie bestimmt, in welcher Weise die kantonalen Organe an der Verwaltung des Tabakmonopols mitzuwirken haben. Den Kantonen, die vor 1893 die Fabrikation oder den Verkauf von Tabak

besteuerten, soll für den Wegfall dieser Steuer eine angemessene Entschädigung gewährt werden.“ Das Volksbegehren sollte dem Art. 34bis der B.-Verf. angegliedert werden, und zugleich wäre Art. 31 entsprechend umgeändert worden. Es kamen aber nur 39,746 gültige Unterschriften innert der gesetzlichen Frist zustande. Immerhin war die Bewegung auf die weitere Entwicklung der Gesetzgebung insofern von Einfluss, „als diese, unter Festhalten des Versicherungsgedankens, sich bestrebt hat, die Tore der Krankenversicherungsanstalten ganz zu öffnen, und allem Volke den Eintritt zu ermöglichen“ (Botschaft des B.-R. vom 21. Januar 1896; B.-Bl. 1896, I, 200). Die hauptsächlichen Aenderungen gegenüber dem alten Entwurfe waren: Aufnahme eines Bundesbeitrages an die Krankenversicherung; Erhöhung der Bundesbeiträge an die Unfallversicherung; Besserstellung der freiwilligen Krankenkassen und Beschränkung der Unfallversicherung auf die Zwangsversicherung. Für den Bund bedeuteten diese Erweiterungen eine Mehrbelastung von jährlich 7 bis 8 Millionen Franken.

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 35 einstimmig, und der N.-R. mit 96 gegen 5 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 124, Nr. 874; Prot. des N.-R., Bd. 125, Nr. 369).

Nachdem der B.-R. mit Botschaft vom 28. Juni 1898 (B.-Bl. 1898, III, 896) den Räten auch einen Gesetzesentwurf betreffend die Militärversicherung unterbreitet hatte, wurde derselbe mit dem obigen Entwurfe vereinigt.

Der St.-R. hatte das Militärversicherungsgesetz mit 32 Stimmen und der N.-R. mit 109 einstimmig angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 128, Nr. 429; Prot. des N.-R., Bd. 131, Nr. 751).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 20. Mai 1900 mit 341,914 gegen 148,035 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1900, III, 293).

Der Gesetzesentwurf hatte keine Partei restlos befriedigt. Den Arbeitern ging er zu wenig weit; den Arbeitgebern legte er zu grosse Lasten auf, ohne ihnen ein entsprechendes Mitspracherecht einzuräumen; die Versicherungsgesellschaften und Krankenkassen waren prinzipiell dagegen; die Bauern lehnten eine Unfallversicherung für ihren Bereich ab; ein grosser Teil

der Bürger befürchtete eine Erweiterung der Bundesbureaukratie, und die meisten Stimmberechtigten schreckten vor der jährlichen Mehrbelastung der Bundesfinanzen zurück. Einzig der Kanton Glarus hatte angenommen.

III. Das Bundesgesetz betreffend die Versicherung der Militärpersonen gegen Krankheit und Unfall, vom 28. Juni 1901 (A. S. 28, 940). Da in der Abstimmung das nur angegliederte Gesetz betreffend die Militärversicherung nicht angefochten, sondern lediglich durch die Gegnerschaft gegen das erste Gesetz zu Fall gebracht worden war, trennte man das letztere ab und machte es, nachdem man es nur wenig umgearbeitet hatte, zum Gesetz vom 28. Juni 1901[24]).

27. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend den schweizerischen Zolltarif, vom 10. Oktober 1902.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Die Tarifverträge mit Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Italien und Norwegen konnten von Ende 1902 an jederzeit auf 12 Monate gekündigt werden. Es drängte sich daher von selber die Frage auf, ob nicht der Generaltarif, auf Grund dessen die neuen Verträge verhandelt werden mussten, sollte geändert werden, um den seit 1891 (vergl. 18. fakultative Referendumsabstimmung) veränderten Produktions- und Absatzverhältnissen Rechnung zu tragen. Zur Orientierung hatte sich der B.-R. bereits im Frühjahr 1898 mit den drei grossen wirtschaftlichen Verbänden des Landes: dem Schweizerischen Bauernverband, dem Schweizerischen Gewerbeverein, und dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein in Verbindung gesetzt. Es hatten sich auch einige Kantonsregierungen und Vereine, sowie zahlreiche Einzelinteressenten mit Vorschlägen direkt an den B.-R. gewendet. So wurde auf Grund sorgfältiger Abwägung der verschiedenen Interessen und unter Berücksichtigung der handelspolitischen Erfordernisse der neue Generaltarif aufgebaut. Vor allem sollte die wirtschaftliche Position der Schweiz gegenüber dem Aus-

[24]) Ein neues B.-G. über die Militärversicherung wurde am 23. Dezember 1914 erlassen (A. S. 33, 1097).

lande gestärkt werden. Die Möglichkeit hoher Ansätze sollte dem B.-R. gestatten, die Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft zu wahren. Gegenüber dem alten zeichnete sich der neue Tarif dadurch aus, dass er weitgehend spezialisierte, die Positionen bedeutend erhöhte und völlig neu anordnete (vergl. auch die Botschaft des B.-R. vom 12. Februar 1902; B.-Bl. 1902, I, 481).

Das Gesetz wurde vom St.-R. mit 32 gegen 6 und vom N.-R. mit 87 gegen 7 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 134, Nr. 798; Prot. des N.-R., Bd. 139, Nr. 806).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 15. März 1903 mit 332,001 gegen 225,123 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1903, II, 585; A. S. 21, 57).

Das Referendum war hauptsächlich von den Städtekantonen ergriffen worden[25]). Die Beteiligung an der Abstimmung betrug nicht weniger als 72,5 Prozent. Die sozialistische Partei und die Konsumgenossenschaften stimmten geschlossen gegen die Vorlage, während sie von den Bauern eifrig befürwortet wurde. Die objektive und sachliche Abwägung der Stimmenden ist bei derartigen, das persönliche Interesse der Einzelnen und das Gesamtinteresse grosser Wirtschaftsgruppen berührenden Vorlagen nicht mehr gross.

28. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Bundesstrafrechtes, vom 12. Dezember 1902.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Die Veranlassung zu diesem Ergänzungsgesetz gab ein Artikel im „Peuple de Genève", dem sozialistischen Organ der Genfer Arbeiterpartei, welcher anlässlich der Einberufung der Genfer Milizen dieselben aufforderte, sich selber bei der geringsten Ungehörigkeit Recht zu verschaffen. Es handelte sich also um Aufforderung Wehrpflichtiger durch eine Zivilperson zur Verletzung der Dienstpflicht und zur tätlichen Widersetzlichkeit. Die Militärgerichtsordnung vom 28. Juni 1889 unterstellt aber in Art. 1 bis

[25]) Es hatten Zürich 1814, Bern 14,911, Baselstadt 9449, Neuenburg 13,838 und Genf 9095 Unterschriften eingereicht.

10 nur diejenigen Zivilpersonen dem Gesetze, welche Militärpersonen in aktivem Dienste zur Verletzung wichtiger militärischer Obliegenheiten verleiten oder zu verleiten suchen. Infolgedessen wäre im vorliegenden Falle derjenige, welcher dem Rate jenes Artikels gefolgt hätte, je nach der Schwere des Falles, mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder Zuchthaus bis auf 30 Jahre bestraft worden, während der Artikelschreiber unbestraft geblieben wäre. Um diesem Uebelstande abzuhelfen, schlug der B.-R. mit Botschaft vom 29. November 1901 (B.-Bl. 1901, IV, 1170) einen Ergänzungsartikel 48bis zum B.-St.-R. vom 4. Februar 1853 (A. S. III, 404) vor. Derselbe lautete in seiner endgültigen Fassung: „Wer Militärpflichtige zu einer Dienstverletzung, welche den Tatbestand eines durch die Militärgerichte des Bundes zu beurteilenden Verbrechens oder Vergehens bilden würde, anstiftet oder verleitet, oder anzustiften oder zu verleiten versucht, wird, je nach der Schwere des Vergehens, mit Geldbusse oder mit Gefängnis bestraft. Unter die Bestimmungen dieses Artikels fällt auch die im Auslande begangene Handlung“ (B.-Bl. 1902, V, 935) [26]).

Der Gesetzesentwurf war vom St.-R. mit 31 gegen 0 und vom N.-R. mit 87 gegen 7 Stimmen angenommen worden (Prot. des St.-R., Bd. 136, Nr. 30; Prot. des N.-R., Bd. 140, Nr. 860).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 mit 264,085 gegen 117,694 Stimmen verworfen (B.-Bl. 1903, V, 76).

In der Abstimmung verwarfen sämtliche Kantone. Der Grund lag in der allgemeinen Unzufriedenheit mit den Zuständen beim Militär. Man war sich auch bei der Ausarbeitung des Entwurfes der herrschenden Stimmung bewusst, und hatte denselben so milde als möglich gestaltet. Die Gegner legten jedoch das Gesetz so aus, als wolle es auch die berechtigte Kritik des Militärs bestrafen (es erhielt den schönen Namen „Maulkrattengesetz“). Diese Abstimmung zeigt, wie leicht die Mißstim-

[26]) Der bundesrätl. Entwurf hatte noch folgenden weiteren Absatz enthalten: „Wird die strafbare Handlung durch die Druckerpresse begangen, so sind sämtliche Teilnehmer strafbar, und es finden auf dieselben die Vorschriften der Art. 69—72 keine Anwendung“.

mung des Volkes durch demagogische Bearbeitung ausgenützt werden kann.

III. Der Entwurf eines schweizerischen Strafgesetzbuches vom 23. Juli 1918 (B.-Bl. 1918, IV, 1) nimmt im 13. Abschnitte den Grundgedanken der obigen Vorlage wieder auf. Art. 243 des Entwurfes lautet: „1. Wer öffentlich zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zur Dienstverletzung, zur Dienstverweigerung oder zum Ausreissen auffordert, — wer einen Dienstpflichtigen zu einem Verbrechen oder Vergehen verleitet, das durch die Militärgerichte zu beurteilen ist, — wird mit Gefängnis bestraft. 2. Geht die Aufforderung auf Meuterei, oder wird zur Meuterei verleitet, so ist die Strafe Zuchthaus bis auf 5 Jahre oder Gefängnis."

29. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Verbrauchsgegenständen, vom 8. Dezember 1905.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes. Das Gesetz war in Vollziehung von Art. 69 bis der B.-Verf. (vergl. 12. obligatorische Referendumsabstimmung) ausgearbeitet worden. Der Verfassungsartikel hatte den doppelten Zweck: einerseits die Konsumenten vor Ausbeutung und namentlich vor Gesundheitsschädigung zu bewahren, anderseits den reellen Produzenten und Handelsmann vor unredlicher Konkurrenz zu schützen. In diesem Sinne hatte das schweizerische Gesundheitsamt die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes unter Zuziehung verschiedener Kommissionen übernommen; zudem standen ihm die bisherigen kantonalen und städtischen Vorschriften, sowie die Erfahrungen der in- und ausländischen Gesetzgebung zur Verfügung. Mit Botschaft vom 28. Februar 1899 (B.-Bl. 1899, I, 610) unterbreitete der B.-R. das Gesetz den eidgenössischen Räten, welche in eingehender und gründlicher Beratung die endgültige Fassung beschlossen.

Der St.-R. nahm das Gesetz mit 31 gegen 2 Stimmen und der N.-R. mit 129 gegen 25 an (Prot. des St.-R., Bd. 147, Nr. 37; Prot. des N.-R., Bd. 151, Nr. 45).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 10. Juni 1906 mit 245,397 gegen 146,760 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1906, IV, 119; A. S. 22, 337).

Die Referendumsunterschriften waren wiederum hauptsächlich in den Städtekantonen gesammelt worden. Diese Kantone hatten fast alle gute Gesetze und versprachen sich wenig von einer eidgenössischen Regelung, trotzdem dieselbe die Aufsicht den Kantonen überlassen wollte und in weitgehendem Masse auf die bereits bestehenden Verhältnisse Rücksicht nahm. Die Gegner bekämpften besonders Art. 54, welcher dem B.-R. in grossem Umfang die Befugnis zum Erlass von Verordnungen einräumte. Sie behaupteten zudem, das Gesetz werde einen schwerfälligen Behördenapparat erfordern. Die Landbevölkerung stimmte jedoch mehrheitlich für die Vorlage.

30. Abstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. April 1907.

I. Inhalt des Gesetzes. Das neue Gesetz sollte alle seit 1874 neben der alten Militärorganisation erlassenen Gesetze zusammenfassen und einheitlich ordnen. Zugleich sollten die verschiedenen Mängel, welche sich im Laufe der Jahre gezeigt hatten, behoben, und neue Forderungen befriedigt werden. Der Entwurf des B.-R. (Botschaft vom 10. März 1906; B.-Bl. 1906, I, 795) hielt sich an folgende drei Grundsätze: 1. Weglassung aus dem Gesetze aller Einzelheiten, die öfteren Veränderungen unterworfen sind. 2. Reorganisation des Unterrichts und gründlichere Ausbildung von Mannschaft und Führern, was aber eine Erhöhung der Gesamtdienstzeit von 123 auf 152 Tage notwendig machte. 3. Bessere Zusammenarbeit der Instruktionsoffiziere mit den Truppenoffizieren.

Das Gesetz wurde vom St.-R. mit 40 gegen 0 bei 1 Stimme Enthaltung und vom N.-R. mit 127 gegen 3 und 6 Stimmen Enthaltung, angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 150, Nr. 591; Prot. des N.-R., Bd. 153, Nr. 549).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 3. November 1907 mit 329,953 gegen 265,605 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1907, VI, 73; A.S. 23, 781).

Nur die sozialistische Partei bekämpfte die Vorlage. Alle andern Parteien hatten sie befürwortet. Sie litt aber unter der bei allen militärischen Vorlagen herrschenden Unzufriedenheit, welche in einzelnen Gegenden, in denen kurz vorher die Herbstmanöver stattgefunden hatten, besonders gross war[27]). In der Verwerfung der Innerkantone kam die Unzufriedenheit mit der zentralistischen Tendenz der regierenden Mehrheit in Bern zum Ausdruck. Die sachlichen Gegner der Vorlage bekämpften hauptsächlich die erhöhten Ausgaben. Es wurden auch einzelne Artikel des Gesetzes angegriffen; so vor allem Art. 202, welcher gestattete, im Falle eines aktiven Dienstes die Beamten und Angestellten der Militärwerkstätten und der Verkehrsanstalten unter Kriegsrecht zu stellen.

31. Abstimmung über das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung, vom 13. Juni 1911.

I. Inhalt des Gesetzes. In der Abstimmung vom 20. Mai 1900 war der Entwurf eines B.-G. über die Kranken-, Unfall- und Militärversicherung vom Volke verworfen worden (vergl. die 26. fakultative Referendumsabstimmung). Nachdem seither über 20 Eingaben von Privaten und Vereinen eingereicht worden waren, welche die Ausarbeitung eines neuen Entwurfes beantragten, entschloss man sich, den ersten Entwurf unter Berücksichtigung der Volksmeinung umzuarbeiten. Der B.-R. wies in seiner Botschaft vom 10. Dezember 1906 (B.-Bl. 1906, VI, 229) auf die Schwierigkeiten hin, die beteiligten Interessen in Uebereinstimmung zu bringen. Er empfahl, nur das zu erstreben, was in der Volksabstimmung voraussichtlich nicht verworfen würde und bemerkte hierzu: „Dieses doppelte Prinzip — Kompromiss und etappenweises Vorgehen — ist

[27]) So z. B. im Kanton Freiburg, der verworfen hatte, trotzdem seine gesamte Presse, mit Ausnahme eines kleinen Blattes, das Gesetz zur Annahme empfohlen hatte, und in allen Ortschaften aufklärende Versammlungen waren abgehalten worden.

übrigens keine Spezialität unserer Entwicklung; es beherrscht vielmehr die ganze schweizerische Gesetzgebung, und überhaupt, in jeder verwickelten und neuen Sache, die gesetzgeberische Politik eines Referendumsstaates". Man vermied daher, Bestimmungen aufzustellen, die nicht absolut notwendig waren; denn „eine Bedingung für die Annahme des Gesetzes durch das Volk besteht nämlich darin, dass der Entwurf so einfach und allgemein verständlich als möglich sei. Einzelheiten der Anwendung und des Verfahrens interessieren die Massen nicht, ja, mehr als dies, ihre Regelung im Gesetze lässt seine Grundzüge aus den Augen verlieren, schadet seiner Verständlichkeit, und gibt dem ganzen System einen Anschein von Schwerfälligkeit und Kompliziertheit. Die Erfahrung lehrt, dass im Referendumsfalle ein Gesetzesentwurf schon einzig und allein wegen seines Umfanges ernstlich gefährdet ist".

Nach langer Beratung nahm der St.-R. das Gesetz einstimmig, und der N.-R. mit 136 gegen 12 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 160, Nr. 965; Prot. des N.-R., Bd. 166, Nr. 922).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. Februar 1912 mit 287,565 gegen 241,416 Stimmen angenommen (B.-Bl. 1912, I, 425; A.S. 28, 343).

Die grossen Parteien hatten alle das Gesetz zur Annahme empfohlen. Einzig die französische Schweiz erklärte sich dagegen und verwarf in der Abstimmung mit grosser Mehrheit. Auch die katholische Bevölkerung war gegen die Vorlage eingenommen. Luzern und die Innerkantone hatten zwar angenommen, aber nur weil das Gesetz Luzern als Sitz der Verwaltung vorschlug. Die Städte stimmten mit grosser Mehrheit für die Vorlage, während das Land, dem das Gesetz keine wesentlichen Vorteile bietet, da und dort zu den Gegnern übertrat. Diese, vor allem die Versicherungsanstalten, wandten sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes, gegen die grossen Mehrausgaben des Bundes, gegen den vermehrten Bureaukratismus, gegen das Monopol und gegen die Versicherung der Nichtbetriebsunfälle. Dabei wurde von beiden Seiten mit Schlagworten und demagogischen Künsten nicht gespart, und die gegenseitigen Beschimpfungen waren bereits Vorboten der

künftigen Kriegs- und Nachkriegsabstimmungen. Die „Neue Zürcher Zeitung“ weist mit Recht darauf hin, dass die ausgestreute Saat des Misstrauens und der Verdächtigung erst später üppig ins Kraut schiessen und schliesslich Früchte reifen werde.

---

2. Abschnitt:

Abstimmungen über Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung.

1. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 28. März 1879 betreffend die Abänderung der B.-Verf. (Art. 65, Todesstrafe).

I. Geschichte. Die B.-Verf. von 1848 hatte in Art. 54 die Todesstrafe für politische Vergehen abgeschafft. Der Antrag hierzu war von Zürich in der Tagsatzung gestellt worden, welches denselben unter Hinweis auf die grosse Erregung begründete, die eine politische Hinrichtung in den weitesten Kreisen, nicht nur eines Kantons, sondern der ganzen Eidgenossenschaft erzeuge.

In der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 war dem Volke folgender Revisionspunkt 9 unterbreitet worden: „Der Bundesgesetzgebung bleibt es anheimgestellt, einzelne Strafarten als unzulässig zu erklären.“ Es sollten nämlich die Prügel- und Todesstrafe abgeschafft werden; allein, das Volk verwarf mit 208,617 gegen 108,304 Einzelstimmen und 15½ gegen 6½ Standesstimmen den Vorschlag (B.-Bl. 1866, I, 117), was hauptsächlich dem Wunsche auf Beibehaltung der Todesstrafe zuzuschreiben war.

Trotz diesem deutlichen Volksentscheide schaffte die B.-Verf. von 1874 die Todesstrafe ganz ab. Aber eine Anzahl scheusslicher Verbrechen führte zu verschiedenen Petitionen von zusammen über 31,000 Unterschriften, welche die Revision von Art. 65 der B.-Verf. begehrten. Daraufhin stellte Freuler im Ständerat eine Motion, welche Art. 65 der B.-Verf. durch folgenden neuen Artikel ersetzen wollte: „Auf politische Ver-

brechen und Vergehen darf im Gebiete der Eidgenossenschaft die Todesstrafe nicht verhängt werden." Sie wurde in Hinsicht auf die eingelaufenen Petitionen erheblich erklärt und dem B.-R. zur Begutachtung überwiesen. In seiner Botschaft vom 7.März 1879 (B.-Bl. 1879, I, 281) sprach sich der B.-R. gegen die Todesstrafe aus. Allein, die B.-Vers. befürchtete, es werde schliesslich die Totalrevision der B.-Verf. auf Grund von Art. 120 der B.-Verf. anbegehrt werden, und trat auf den Revisionsvorschlag ein.

Der Artikel wurde in der neuen Fassung vom St.-R. mit 27 gegen 13 und vom N.-R. mit 76 gegen 49 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 67, Nr. 131; Prot. des N.-R., Bd. 71, Nr. 179).

Das künftige schweizerische St.-G.-B. wird aller Wahrscheinlichkeit nach die Todesstrafe nicht mehr kennen. In der Botschaft vom 23. Juli 1918 (B.-Bl. 1918, IV, 1) zum Entwurf eines schweizerischen Strafgesetzbuches wird die Todesstrafe abgelehnt, „weil sie eine rohe, ein feineres Empfinden verletzende Strafart ist, weil mit ihrem Vollzug nicht nur ein Verbrecher, sondern unter Umständen auch ein besserungsfähiger Mensch vernichtet wird, weil sie dem Erziehungszwecke der Strafe nicht Rechnung trägt, und weil sie kein unentbehrliches Mittel in der Verbrecherbekämpfung ist".

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 18. März 1879 mit 200,485 gegen 181,588 Einzelstimmen und $13\,^4/_2$ gegen $6\,^2/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1879, II, 850; A. S. 4, 193).

Die Beteiligung (60,4 Prozent der Stimmberechtigten) ist für eine obligatorische Referendumsabstimmung sehr gross und zeigt, welches Interesse das Volk dieser Frage entgegenbringt. Die Städte verwarfen alle mit starker Mehrheit, während das Land sich fast überall — mit Ausnahme des Thurgaus — für die Vorlage aussprach. Die katholischen Stände hatten alle angenommen. Bei ihnen kommt die grosse Macht der seit Jahrhunderten überlieferten Anschauungen zur Geltung.

III. Die Todesstrafe wurde wieder eingeführt: 1880 in den Kantonen Uri, Obwalden und Appenzell

I.-Rh.; 1881 in Schwyz; 1882 in Zug und St. Gallen; 1883 in Luzern und Wallis; 1893 in Schaffhausen, und 1894 in Freiburg.

2. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 28. April 1882 betreffend die Aufnahme eines neuen Art. 64bis in die B.-Verf. (Erfindungsschutz).

I. Geschichte. Die Einführung des Erfindungsschutzes war schon kurz nach der ersten Verfassung von 1848 vorgeschlagen und seither wiederholt durch Petitionen angeregt worden. Nachdem die B.-Verf. von 1874 in Kraft getreten war, reichten verschiedene Industrielle und Vereine Gesuche um beförderlichen Erlass eines eidgenössischen Gesetzes ein. Schliesslich wurde am 14. März 1877 folgende Motion Bally vom N.-R. einstimmig angenommen: „Der B.-R. wird eingeladen, zu prüfen, ob es nicht im Interesse der schweizerischen Produktion liege, das System der Erfindungspatente auf dem Gebiete der Industrie und der Landwirtschaft einzuführen, und zustimmendenfalls einen Gesetzesentwurf über diesen Gegenstand vorzulegen."

In seiner Botschaft vom 8. Februar 1881 (B.-Bl. 1881, I, 285) betonte der B.-R. ebenfalls die Notwendigkeit, den Erfindungsschutz gesetzlich zu ordnen, wies jedoch darauf hin, dass eine Revision des Art. 64 der B.-Verf. vorausgehen müsse, da weder Art. 64 noch Art. 31 dem Bunde diese Befugnis erteile und Artikel 2 keine besondere Kompetenz begründe. Daraufhin wurde dem B.-R. durch Beschluss vom 28. Juli 1881 der Auftrag erteilt, die notwendigen Revisionsvorschläge auszuarbeiten. Mit Botschaft vom 26. November 1881 (B.-Bl. 1881, IV, 269) kam der B.-R. diesem Auftrage nach und unterbreitete den Räten folgenden Entwurf eines neuen Art. 64bis [28]): „Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu über den Schutz der Erfindungen auf dem Gebiete der Industrie und Landwirtschaft, sowie über den Schutz der Muster und Modelle." Er begründete nochmals die Notwendigkeit, den Erfindungsschutz gesetzlich zu ordnen, indem er auf die grosse Zahl der eingelaufenen Petitionen hin-

[28]) Die vorgeschlagene Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnis sollte in einem neuen Art. geregelt werden, weil es dem B.-R. wünschenswert erschien, die Verfassung unberührt zu lassen.

wies und betonte, dass bereits alle bedeutenden Staaten diese Materie gesetzlich geregelt hätten, und dass zudem die Schweiz als Sitz eines künftigen internationalen Bureaus zum Schutze des gewerblichen Eigentums ausersehen sei.

Der Entwurf wurde vom St.-R. mit 26 gegen 3 und vom N.-R. mit 77 gegen 23 Stimmen unverändert angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 74, Nr. 209; Prot. des N.-R., Bd. 78, Nr. 75).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 30. Juli 1882 mit 156,658 gegen 141,616 Einzelstimmen und 14½ gegen 7½ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1882, IV, 261).

Das Volk hätte die Vorlage wahrscheinlich angenommen, wäre sie ihm nicht zugleich mit dem Epidemiegesetz (vergl. 9. fakultative Referendumsabstimmung) unterbreitet worden. Sie wurde nur von der chemischen Industrie ernstlich angefochten, welche aber keine politische Partei hinter sich hatte. Sie vertrat einen einseitigen Interessenstandpunkt, als sie in einer Petition vom 13. April 1881 darauf hinwies, dass für sie die Regelung des Patentschutzes nicht erwünscht sei.

Die grossen politischen Parteien hatten nicht gegen die Vorlage Stellung genommen; man hatte sich aber auch nicht besonders dafür erwärmt. So kam es denn dazu, dass sich die Gegnerschaft gegen das „Impfgesetz" auch auf die Verfassungsvorlage erstreckte. Alle katholischen Stände verwarfen mit grosser Mehrheit, trotzdem die meisten Zeitungen die Vorlage befürwortet hatten. Auch auf dem Lande behielt die Gegnerschaft die Oberhand. Einzig die Städte und Industriegebiete nahmen mehrheitlich an.

Die Verwerfung ist also nicht sachlicher Ueberlegung zuzuschreiben, sondern einzig dem begreiflicherweise geringen Verständnis des Volkes für die ganz neue Frage des Patentschutzes.

3. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 26. Juli 1885, betreffend teilweise Aenderung der B.-Verf. (Alkoholfrage).

I. Geschichte. Bei der Beratung des Budgets von 1882 wurde der B.-R. von den Räten am 23. Dezember 1881 eingeladen, „zu prüfen, ob nicht auf dem Wege der Verständigung mit

den Kantonsregierungen Massregeln zu ergreifen seien, um dem sich steigernden übermässigen Genuss von Alkohol zu steuern, und darüber Bericht und Antrag vorzulegen".

Eine von der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft ernannte Kommission glaubte, dass die Ursache der zunehmenden Trunksucht im Ueberhandnehmen der Wirtschaften liege, und schlug daher in einer Petition vom Mai 1882 vor, „es sei entweder durch eine authentische Interpretation des Art. 31 der B.-Verf., oder durch eine Ergänzung desselben, den kantonalen Behörden der endgültige Entscheid über die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit Branntwein zuzugestehen". In geistigem Zusammenhang mit dieser Petition, wenn auch weniger klar den einzuschlagenden Weg andeutend, stand das bei der Behandlung des Geschäftsberichtes pro 1881 am 30. Juli 1882 angenommene Postulat, welches den B.-R. einlud: „Bericht zu erstatten über die Möglichkeit, dem allzu stark um sich greifenden Wirtschaftswesen Schranken zu setzen, unter Beifügung einer Uebersicht über den Stand des Wirtschaftswesens in den Kantonen, und, soweit tunlich, in anderen Staaten". Ueberdies war noch eine Reihe von Petitionen Privater und eine Eingabe des bernischen Grossen Rates eingereicht worden.

Der B.-R. veranstaltete daraufhin die Alkohol-Enquete, deren Ergebnis er in Form einer eingehenden Botschaft vom 20. November 1884 (B.-Bl. 1884, IV, 369) den Räten unterbreitete. Er stellte auf Grund der Erhebungen fest, dass der Alkoholgenuss beständig zunehme. Er wies an Hand sanitärer Untersuchungen auf die verheerenden Folgen des Alkohols hin, und zerlegte sodann die Ursachen des Uebels, wobei er, entgegen der obigen Petition, die Ursachen nicht in der Zunahme der Wirtschaften erblickte, sondern feststellte, dass die eigentliche Gefahr der in den Kreisen der ländlichen Bevölkerung immer mehr überhandnehmende Genuss von Schnaps sei. Daher war er der Ansicht, eine wirksame Bekämpfung des Alkohols könne nicht durch Einschränkung der Wirtschaften erreicht werden, sondern eher durch Verteuerung der schädlichen alkoholischen Getränke und gleichzeitige Verbilligung der weniger schädlichen, wie Most, Bier und gute Weine. Dies glaubte er einer-

seits durch Erhöhung des Zolles auf vom Auslande eingeführte gebrannte Wasser und einer diesem Zoll entsprechenden Steuer von mindestens 50 Rappen per Liter reinen Alkohols der in der Schweiz hergestellten gebrannten Wasser, andererseits durch Fallenlassen der Ohmgelder, d. h. der kantonalen Weinsteuer, zu erreichen [29]). Der Entwurf des B.-R. erlitt in der Beratung durch die beiden Räte keine grosse Aenderung, und es gingen der revidierte Art. 31, der neue Art. 32bis und der neue Art. 6 der Uebergangsbestimmungen in ihrer heutigen Fassung aus ihr hervor.

Der St.-R. hatte den B.-B. mit 31 gegen 1 und der N.-R. mit 103 gegen 18 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 82, Nr. 211; Prot. des N.-R., Bd. 88, Nr. 183).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1885 mit 230,250 gegen 157,463 Einzelstimmen und $13\,^4/_2$ gegen $6\,^2/_2$ Standestimmen angenommen (B.-Bl. 1885, IV, 370; A. S. 8, 349).

Keine Partei bekämpfte die Vorlage, und fast alle Zeitungen hatten sie dem Volke zur Annahme empfohlen. Viele Bauern glaubten aber ihre Interessen gefährdet; auch hatte die schlechte Wirtschaftslage unter der ländlichen Bevölkerung viel Unzufriedenheit erzeugt, welche das Abstimmungsergebnis ungünstig beeinflusste. Ein Teil der Bürger zweifelte auch an der Wirksamkeit der neuen Massnahmen. Die Wirte und Schnapsbrenner zogen mit grossem Aufwand gegen den neuen Art. 32bis zu Felde. Sie sahen das „Gläschen des armen Mannes" gefährdet. In einzelnen Kantonen, so besonders in Freiburg, befriedigte die Lösung der Ohmgeldfrage nur halb.

4. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 28. April 1887 betreffend die Ergänzung von Art. 64 der B.-Verf. (Erfindungsschutz).

I. Geschichte. Ein erster Versuch, die Gesetzgebung über den Erfindungsschutz dem Bunde zu übertragen, war in

[29]) Natürlich musste man, um nicht zum voraus durch die beabsichtigte vorzeitige Abschaffung der Ohmgelder eine starke Opposition zu erwecken, die Kantone entschädigen, indem ihnen als Ersatz die Verkaufsabgaben überlassen wurden, und die Reineinnahmen aus der inländischen Fabrikation und aus dem Zollertrag unter sie verteilt wurden.

der Abstimmung vom 28. April 1882 (vergl. 2. obligatorische Referendumsabstimmung) mit knapp 15,000 Stimmen Mehr vereitelt worden. Aber schon im Jahre 1885 wurde folgende Motion Grosjean gestellt: „Der B.-R. wird eingeladen, zu prüfen, ob es nicht infolge der Kundgebungen, welche seit der Volksabstimmung vom 30. Juni 1882 stattgefunden haben, am Platze sei, die Frage des industriellen Eigentums (Schutz der Erfindungen, Muster und Modelle) wieder an die Hand zu nehmen und zu diesem Behufe dem Volke ein zweites Mal einen entsprechenden Zusatz zu Art. 64 der B.-Verf. zu unterbreiten."

Der B.-R. kam dieser Aufforderung in seiner Botschaft vom 1. Juni 1886 nach (B.-Bl. 1886, II, 517). Er stellte fest, dass das negative Ergebnis der ersten Abstimmung zum grossen Teil dem Umstande zuzuschreiben sei, dass die Vorlage unter der bedeutenden Abneigung gegen das gleichzeitig vorgelegte Gesetz, vorwiegend polizeilicher Natur, über Vorkehren gegen Epidemien zu leiden gehabt habe. Zudem sei die ganze Frage im Volke noch vielfach unrichtig aufgefasst worden. Nun hätten sich aber auch die Gründe für die Einführung des Erfindungsschutzes seither vermehrt. Vor allem werde er von der Uhrenindustrie, Bijouterie, Maschinenindustrie, Holzschnitzerei, Keramik und Stickerei, sowie vom gesamten Kleingewerbestand dringend verlangt. Allerdings werde die Gegnerschaft der chemischen Industrie wegen der durchaus eigenartigen Schwierigkeiten, mit welchen hier eine gerechte Durchführung des Erfindungsschutzes zu kämpfen habe, allgemein als berechtigt anerkannt; man könne aber nicht ihretwegen allen andern Industrien den notwendigen Schutz vorenthalten.

Nach einlässlicher Diskussion erhielt der Zusatz zu Art. 64 der B.-Verf. folgende Fassung: „Ueber den Schutz neuer Muster und Modelle, sowie solcher Erfindungen, welche durch Modelle dargestellt und gewerblich verwertbar sind [30])."

Der St.-R. nahm den neuen Zusatz mit 28 gegen 6 und der N.-R. mit 88 gegen 16 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 86, Nr. 578; Prot. des N.-R., Bd. 91, Nr. 515).

---

[30]) Der Passus „solcher Erfindungen, welche usw." wurde mit Rücksicht auf die Gegnerschaft der chemischen Industrie aufgenommen. Als sich später zeigte, dass diese Bestimmung zu praktischen Schwierigkeiten führte, beantragte der B.-R., sie zu streichen (vgl. 17. oblig. Referendumsabstimmung).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 10. Juli 1887 mit 203,506 gegen 57,862 Einzelstimmen und $18\,^5/_2$ gegen $1\,^1/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1887, III, 806; A. S. 10, 416).

Das Interesse war ganz allgemein gering. Es beteiligten sich nur 40,4 Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung. Vor allem gingen die Bauern fast nicht zur Urne, da ihnen die Vorlage weder Vor- noch Nachteile brachte. Die chemische Industrie hatte ihren Widerstand in Anbetracht der neuen Fassung aufgegeben. Die Sozialisten bekämpften den Erfindungsschutz immer noch heftig.

5. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 13. Juni 1890 betreffend Einschaltung eines Art. 34bis in die B.-Verf. (Unfall- und Krankenversicherung).

I. Geschichte. Durch Postulat vom 29. April 1887 wurde der B.-R. aufgefordert, den Räten beförderlichst Bericht und Antrag zu unterbreiten betreffend die Einführung der allgemeinen, obligatorischen, staatlichen Unfallversicherung der Arbeiter. Der B.-R. bemerkte in seiner Botschaft vom 26. November 1889 (B.-Bl. 1889, IV, 625) zur formellen Seite, dass er es vorgezogen habe, einen neuen Artikel aufzustellen, statt einen bestehenden (Art. 34 der B.-Verf.) zu erweitern, weil — was namentlich für die Volksabstimmung von nicht zu unterschätzender Bedeutung sei — dergestalt die Form einfacher und verständlicher werde. Zur Begründung einer allgemeinen, obligatorischen Unfallversicherung weist er auf die Vorzüge derselben gegenüber der Haftpflicht hin, die ja nicht alle Arbeitgeber und Arbeiter umfasse, auf kleinen Arbeitgebern viel zu schwer laste, den Arbeitern keine wirkliche Garantie für den Ersatz des ihnen aus dem Unfalle erwachsenen Schadens biete, überdies zu fortwährenden Prozessen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer führe und somit viel zur Erweiterung der bestehenden Gegensätze beitrage; dagegen entlaste die obligatorische Unfallversicherung die Heimatgemeinden der absolut arbeitsunfähig Gewordenen und sei dazu angetan, das Berufs- und Klassenbewusstsein und das Solidaritätsgefühl zwischen beiden zu

stärken und zu befestigen. Da aber die Unfallversicherung mit der Krankenversicherung eng verknüpft sei, ergebe sich zugleich die Notwendigkeit, auch letztere allgemein zu regeln. Der B.-R. schlug folgenden neuen Art. 34bis vor: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung die obligatorische Unfallversicherung einzurichten. Er ist im weiteren befugt, über die Krankenversicherung gesetzliche Bestimmungen zu treffen und für sämtliche Lohnarbeiter den Beitritt zu einem Krankenkassenverband verbindlich zu erklären."

Die N. R. K. hatte mit Mehrheit in der von ihr entworfenen heutigen Fassung des Art. 34bis folgenden zweiten Absatz eingeschaltet: „Der Bund kann auch andere Arten der Personenversicherung auf dem Wege der Gesetzgebung errichten." Sie einigte sich dann aber mit dem B.-R. — unter Weglassung dieses Absatzes — auf folgende Fassung: „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen [31]). Er kann den Eintritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären."

Der Artikel wurde vom St.-R. mit 38 gegen 0 und vom N.-R. mit 112 gegen 2 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 95, Nr. 726; Prot. des N.-R., Bd. 101, Nr. 781).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 26. Oktober 1890 mit 283,228 gegen 92,200 Einzelstimmen und $18^5/_2$ gegen $1\frac{1}{2}$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1890, IV, 1127; A. S. 11, 737).

Alle Parteien hatten die Vorlage empfohlen. Sie wurde auch vom Volke allgemein als ein Fortschritt anerkannt, so dass sich nirgends nennenswerter Widerstand zeigte. Die Beteiligung war mittelmässig. Besonders die Landbevölkerung brachte dem neuen Verfassungsartikel kein grosses Interesse entgegen [32]). Da und dort zeigte sich sogar die Neigung zu verwerfen; besonders in den Gebirgskantonen. Sie kam später,

[31]) Dieser Passus wurde im Hinblick auf die namentlich in der Westschweiz sehr beliebten freien Krankenkassen aufgenommen.

[32]) So gingen in Bern und im Wallis nicht ganz 50% der Stimmberechtigten zur Urne und in Schwyz betrug die Beteiligung sogar nur 30%.

anlässlich der fakultativen Referendumsabstimmung über das Ausführungsgesetz deutlich zum Ausdruck.

6. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 8. April 1891 betreffend die Revision des dritten Abschnittes der B.-Verf.

I. Geschichte. Bei der vorliegenden Abänderung des dritten Abschnittes der B.-Verf. handelt es sich lediglich um Erweiterung der Verfassungsinitiative. Hier ist also nur ihre Entwicklung kurz darzustellen; wobei auch auf das im ersten Abschnitt des ersten Teiles unter II. und III. Gesagte verwiesen werden kann.

Die B.-Verf. von 1848 kannte nur die Initiative auf Totalrevision der B.-Verf. Art. 113 lautete: „Wenn eine Abteilung der B.-Vers. die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50,000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der B.-Verf. verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden — sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, sind beide Räte neu zu wählen, und die Revision ist an die Hand zu nehmen.“ In die Verfassung von 1874 ging diese Bestimmung als Art. 120 unverändert über. Die Erweiterung der Verfassungsinitiative war in den Beratungen von 1872 bis 1874 gar nicht erörtert worden. Sie beschäftigte die Räte erst anlässlich der „Volksinitiative für alleiniges Recht des Bundes zur Ausgabe von Banknoten und Kassascheinen“, welche zur Revisionsabstimmung vom 31. Oktober 1880 geführt hatte. Die Initianten hatten einen formulierten Entwurf eingereicht, da sie nur Art. 39 der B.-Verf. ändern wollten. Die Verfassung von 1874 liess aber nach Ansicht des B.-R. die formulierte Verfassungsinitiative nicht zu. Es wurde daher dem Volke nur die Frage vorgelegt, ob eine Revision der Verfassung in Angriff zu nehmen sei.

Am 6. Juni 1884 hatten die Nationalräte Zemp, Keel und Pedrazzini eine Motion gestellt, welche unter anderen Revisionen der B.-Verf. auch Art. 120 abändern wollte. Daraufhin legte der B.-R. mit Botschaft vom 13. Juni 1890 (B.-Bl. 1890,

II, 454) den Räten einen Entwurf zur Revision des dritten Abschnittes der B.-Verf. vor. Er betonte die Notwendigkeit, dem Volke auch die Partialinitiative zu gewähren und erinnerte besonders an die oben erwähnte Bewegung vom Jahre 1880. Sein Entwurf sah aber nur die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung vor und übertrug der gesetzgebenden Behörde die jeweilige nähere Ausarbeitung und Formulierung. Der N.-R. schloss sich diesem Vorschlage an, trotzdem bereits die Kommissionsminderheit die Aufnahme der formulierten Initiative angeregt hatte. Der St.-R. nahm aber den Antrag seiner Kommissionsmehrheit an, welche sich ebenfalls in diesem Sinne ausgesprochen hatte, und erweiterte in seinem Beschlusse vom 17. Dezember 1890 das Initiativrecht dahin, dass auch die formulierte Verfassungsinitiative dem Volke zu gewähren sei. Der N.-R. stimmte ihm bei.

Die Vorlage wurde vom St.-R. mit 24 gegen 10 und vom N.-R. mit 71 gegen 63 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 97, Nr. 60; Prot. des N.-R., Bd. 104, Nr. 155).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 5. Juli 1891 mit 183,029 gegen 120,599 Einzelstimmen und $16\,^4/_2$ gegen $3\,^2/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1891, IV, I; A. S. 12, 161).

Auffallend ist das äusserst geringe Interesse der Bevölkerung (die Beteiligung betrug nur 46,4 Prozent). Die Minderheitsparteien befürworteten die Vorlage, da sie sich von der formulierten Initiative parteipolitische Vorteile versprachen. Die Mehrheitspartei erkannte in ihr eine Schwächung ihrer Parteiposition und eine Gefährdung der Verfassung. Allein, sie wagte als Vertreterin des Fortschrittes nicht, gegen den B.-B. Stellung zu nehmen. Die Opposition wurde daher nicht unter parteipolitischer Führung ergriffen, sondern wandte sich nur unter allgemeinen Gesichtspunkten gegen die Volksinitiative, wodurch ihr aber die Einheit verloren ging. Während daher die katholischen Stände und die Städte geschlossen für die Vorlage eintraten, war die Gegnerschaft zaghaft, und kam mehr in der Stimmenthaltung zum Ausdruck [33]).

[33]) So betrug z. B. in Bern die Beteiligung nur 30%, in Waadt nur 24% und in Basel-Stadt und Neuenburg gar nur 20%.

7. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 29. Juli 1891 betreffend Revision von Art. 39 der B.-Verf. (Banknotenmonopol).

I. Geschichte. Das Bedürfnis nach Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die Banknotenemission war namentlich durch die Zustände, welche in der Schweiz infolge des deutsch-französischen Krieges auf dem Geldmarkte eingetreten waren, hervorgerufen worden. Das Bargeld war selten geworden und die 22 verschiedenen Zettelbanken vermochten diesem Mangel nicht abzuhelfen. Ihre Noten waren ungleich und hatten nur beschränkte Umlaufsfähigkeit. Um diesen Uebelständen abzuhelfen, beantragte der B.-R. in seiner Botschaft vom 6. Dezember 1870 (B.-Bl. 1870, II, 881), dem Bunde die legislatorische Kompetenz auf dem Gebiete der Notenemission zu übertragen. Nach eingehender Beratung der Räte erhielt der Grundsatz in Art. 39 der B.-Verf. von 1874 folgende Fassung: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten zu erlassen. Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen."

Das Ausführungsgesetz vom 18. Dezember 1875 war vom Volke verworfen worden (vergl. 3. fakultative Referendumsabstimmung). Es folgten nun die Langenthaler Petition und das Initiativbegehren des Jahres 1880, welche eine Revision des Art. 39 der B.-Verf. in dem Sinne anregten, es solle das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten bzw. Kassascheinen dem Bunde übertragen werden (vergl. die Initiativabstimmung vom 31. Oktober 1880). Jedoch B.-R. sowohl wie B.-Vers. waren der Ansicht, den Uebelständen könne auf Grund der geltenden Verfassungsbestimmung durch ein B.-G. abgeholfen werden, und es empfehle sich, vor der Einführung des Bundesmonopols, die Erfahrungen mit einem solchen abzuwarten. Es wurde in der Folge das Banknotengesetz vom 8. März 1881 (A. S. 22, 47) erlassen (vergl. hierüber 3. fakultative Referendumsabstimmung, III). Bald stellte sich aber heraus, dass diese gesetzliche Regelung unzulänglich war, und bereits 10 Jahre

später nahm der B.-R. die Revision des Gesetzes an die Hand. Er kommt aber in seiner Botschaft vom 23. Juni 1890 (B.-Bl. 1890, III, 1013) zu dem Ergebnis, dass mit einem Banknotengesetz, das auf dem System der Vielheit der Banken beruhe, eine durchgreifende Reform des Notenwesens nicht erzielt werden könne, sondern dass diese nur durch Zentralisierung der Notenausgabe und Schaffung einer mit dem Notenmonopole ausgestatteten schweizerischen Landesbank erreicht werden könne. Daraufhin stellte N.-R. Keller am 24. September 1890 folgende Motion: „Der B.-R. wird eingeladen, baldmöglichst Bericht und Antrag zu hinterbringen über die Revision des Art. 39 der B.-Verf. in dem Sinne, dass dem Bunde das ausschliessliche Recht der Notenemission zusteht und dass er dieses Recht einem zu schaffenden zentralen Bankinstitut übertragen kann", welche erheblich erklärt wurde.

In seiner Botschaft vom 30. September 1890 (B.-Bl. 1890, I, 1) bezeichnet der B.-R. als Mängel des gegenwärtigen Zustandes: den in der Regel schwachen, für ausserordentliche Bedürfnisse ungenügenden Stand der verfügbaren Barschaft, verbunden mit dem Verbote, den gesetzlich vorgeschriebenen Prozentsatz der Bardeckung je anzugreifen; neben der zunehmenden Notenzirkulation die bedeutenden, stets wachsenden anderen kurzfälligen Verbindlichkeiten der Emissionsbanken, und das Fehlen einer vorsorglichen Diskontopolitik zur Regelung des Geldstandes. Die oberste Aufgabe der Notenbank, die Diskontopolitik, könne einzig eine mächtige, über Nebenrücksichten und kleinlicher Konkurrenz stehende, zentrale Bank erfüllen, welche, neben der nötigen Einsicht, durch ihre Organe auch stetige Fühlung mit dem ganzen Lande habe, welche die Ereignisse auf dem Geldmarkte voraussehe und ihren Wirkungen begegnen könne, und deren Verantwortlichkeitsgefühl auf gleicher Höhe stehe mit dem allgemeinen Vertrauen, das sie beanspruche.

Der Entwurf des B.-R. erlitt in den Räten einige Abänderungen. Man nahm die heutige Fassung, welche die Wahl zwischen Staatsbank oder Privatbank offen lässt, absichtlich an, um die Revision nicht zum Scheitern zu bringen. Die Räte konnten sich aber über die Verteilung des Reingewinns der künftigen Bank nicht einigen, weshalb die Angelegenheit für

geraume Zeit aus den Traktanden fiel. Auf eine Motion Häberlin hin nahmen die Räte aber die Frage nochmals vor und einigten sich auf die heutige Fassung.

Der St.-R. nahm den B.-B. mit 20 gegen 18 und der N.-R. mit 98 gegen 33 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 99, Nr. 327; Prot. des N.-R., Bd. 104, Nr. 191).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 18. Oktober 1891 mit 231,578 gegen 158,615 Einzelstimmen und $12\,^4/_2$ gegen $7\,^2/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1891, V, 521; A. S. 12, 443).

Die freisinnige Partei empfahl die Vorlage, und ihr folgend, nahmen die Stände mit mehrheitlich freisinniger Wählerschaft mit grosser Mehrheit an. Ebenso setzte sich auch die sozialdemokratische Partei eifrig für die Annahme ein, so dass vor allem die grossen Städte, mit Ausnahme von Genf, für die Vorlage stimmten. Die katholischen Stände hatten zum Teil angenommen, zum Teil kräftig verworfen, trotzdem die Partei Annahme empfohlen hatte; aber es herrschte keine grosse Begeisterung für das Banknotenmonopol. Die grosse Masse der verwerfenden Stimmen legten die romanischen Stände ein. Besonders die französische Schweiz erhob sich energisch gegen die Vorlage, deren Monopol gegen die freihändlerische Theorie verstiess, und die einen weiteren Schritt zur Zentralisation in Bern bedeutete. Sie war der Ansicht, dass die Unzulänglichkeiten der Emissionen durch eine Revision des Banknotengesetzes hätten behoben werden können. Auf alle Fälle aber verlangte sie in Art. 39 die Aufnahme der klaren Vorschrift, dass die künftige zentrale Notenbank eine Privatbank sein müsse. Die grosse Beteiligung an der Abstimmung ist hauptsächlich dem gleichzeitig vorliegenden Zolltarifgesetz zuzuschreiben.

8. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1893 über die Aufnahme eines Art. 34ter in die B.-Verf. (Gesetzgebung über das Gewerbewesen).

I. Geschichte. Bereits in den Revisionsverhandlungen von 1870/71 hatte die staatswirtschaftliche Sektion der N. R. K. entgegen der Ansicht des B.-R., welcher die Ausdehnung der

Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf die Verhältnisse der erwachsenen Fabrikarbeiter nicht für empfehlenswert hielt, weil es grundsätzlich über die Aufgabe des Staates hinausgehe, sich in die Arbeitsverhältnisse Erwachsener einzumischen, und weil es zurzeit den Interessenten selbst nicht erwünscht sein dürfte, vorgeschlagen, über die Regelung der Arbeit in den Fabriken hinaus, dem Bunde die Kompetenz zur Gesetzgebung über Gewerbetriebe und Gewerbepolizei durch folgende Bestimmung zu übertragen: „Der Bund ist befugt, über Gewerbebetriebe und Gewerbepolizei einschliesslich der auf die Verwendung von Arbeitern in Fabriken bezüglichen Verhältnisse, einheitliche Vorschriften aufzustellen.“ Die beiden Räte einigten sich aber schliesslich auf die heutige Fassung von Art. 34 der B.-Verf., welcher dem Bunde nur die Befugnis zur Regelung der Arbeit in den Fabriken übertrug.

Nachdem der B.-R. verschiedene Kundgebungen erhalten hatte, welche dem Wunsche nach einer eidgenössischen Gewerbeordnung Ausdruck gaben, beantragte er in seiner Botschaft vom 25. November 1892 (B.-Bl. 1892, V, 366), folgenden Zusatzartikel 34ter in die B.-Verf. aufzunehmen: „Der Bund ist befugt, über das Gewerbewesen einheitliche Vorschriften aufzustellen.“

Schon eine vom Schweizerischen Gewerbeverein veranstaltete Erhebung in den Jahren 1882/83 hatte zahlreiche Uebelstände aufgedeckt, und weitere Untersuchungen ergaben mannigfaltige Mißstände im Lehrlingswesen. Eine Delegiertenversammlung des Schweizerischen Gewerbevereins vom 12. Juni 1892 in Schaffhausen bezeichnete die Uebertragung der Gesetzgebung über das Gewerbewesen auf den Bund als absolute Notwendigkeit. Und in seiner ausführlichen Darstellung der kantonalen Gewerbegesetzgebung erklärte St.-R. Dr. Göttisheim am Schluss, zusammenfassend: „Am Schlusse unserer Darstellung der schweizerischen Gesetzgebung über Handel, Industrie, Handwerk und Landwirtschaft angelangt, erhalten wir die Empfindung, dass zwar schon vieles versucht, manches auch ausgeführt worden sei, dass aber immerhin noch grosse Gebiete für die Zukunft zu bearbeiten übrig bleiben. Dabei kann man sich des Eindruckes nicht erwehren, dass, wenn auf dem gesam-

ten Gebiete etwas Erspriessliches geleistet werden soll, dies nur geschehen könne, wenn der Bund entweder die bezügliche Gesetzgebung ganz in seine Hand nimmt, oder aber durch Beiträge, die an von ihm gestellte Bedingungen geknüpft werden, die Kantone dazu bringt, von sich aus einem einheitlichen Ziele zuzustreben."

Der B.-R. zählt in der oben erwähnten Botschaft orientierungshalber die zu regelnde Materie auf[34]). Er weist darauf hin, dass es sich dabei um Fragen handle, die durch die rasche Entwicklung der Volkswirtschaft zu einer baldigen Lösung drängen und die auch bereits in anderen Staaten normiert seien. Zur Begründung der allgemeinen Fassung des neuen Artikels führte er auf Seite 383 folgendes an: „Es kann sich nicht darum handeln, jetzt schon genau das Gebiet zu umschreiben, über welches sich eine künftige eidgenössische Gewerbegesetzgebung erstrecken wird. Einmal soll die Verfassungsrevision nicht unternommen werden, nur um den nächsten Bedürfnissen Genüge zu leisten, sondern auch um Anforderungen, die sich erst in der Zukunft geltend machen werden, begegnen zu können. Die Verhältnisse, welche sich in den fortschreitenden Zeiten bergen, und welche einer Regelung durch die Bundesgesetzgebung bedürftig sein werden, lassen sich nicht alle voraussehen, und es ist daher geboten, sich in dieser Beziehung das Weitere vorzubehalten. Sodann wäre es, wie gemachte Erfahrungen bestätigen, ebenso wenig klug, sich bezüglich dessen, was zunächst geschehen soll, die Hände zu binden; mancher Punkt, der jetzt in die Gesetzgebung einbezogen werden wird, wird im weiteren Verlauf fallen gelassen, wie auch das umgekehrte Verhältnis sich ergeben wird."

Verschiedene bei der Beratung in den beiden Räten beantragte Zusätze und Aenderungen wurden alle schliesslich fallen gelassen, und der neue Artikel in seiner vom B.-R. gefassten Form vom St.-R. mit Mehrheit und vom N.-R. mit 83 gegen 2

[34]) Nämlich: Genossenschaftswesen, Gewerbegericht, Regelung des Lehrlingswesens, Arbeitsverträge, Arbeitsschutzgesetzgebung als Ausdehnung des B.-G. betr. die Arbeit in den Fabriken, Krankenkassen und ähnliche Verhältnisse und Regelung gesundheitsschädigender Betriebe.

Stimmen gutgeheissen (Prot. des St.-R., Bd. 104, Nr. 800; Prot. des N.-R., Bd. 112, Nr. 76).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. März 1894 mit 158,492 gegen 135,713 Einzelstimmen und 12 $^5/_2$ gegen 7 ½ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1894, I, 1025).

Allgemein glaubte man, dass die Vorlage ruhig und mit ziemlicher Mehrheit angenommen werde; allein kurz vor dem Abstimmungstage regte sich plötzlich eine starke Opposition, welche geltend machte, dass der neue Artikel zu allgemein gehalten sei und daher das Gebiet der gesetzlichen Normierung zu wenig klar umschreibe. Den Kern der Gegnerschaft bildete die französische Schweiz, welche gemäss ihren freihändlerischen Anschauungen der Einführung dieser neuen Verfassungsbestimmung nicht sehr gewogen war. Die freisinnige und die sozialistische Partei hatten die Vorlage zur Annahme empfohlen, es wurde jedoch ihrer Losung meist nicht Folge geleistet. Sehr viel zur Verwerfung trug die überaus grosse Gleichgültigkeit der Stimmberechtigten bei [35]). Der grosse Teil derjenigen, welche von einer zukünftigen Gewerbegesetzgebung nicht betroffen wurden, stimmmte eben nicht.

Da die verwerfende Mehrheit verhältnismässig sehr klein war und nur aus Unvorsichtigkeit der Befürworter zustande gekommen war, die beiden Räte aber und der B.-R. von der Notwendigkeit einer eidgenössischen Gewerbegesetzgebung überzeugt waren, wurde die Vorlage in kurzer Zeit wieder vor das Volk gebracht (vergl. 18. obligatorische Referendumsabstimmung).

9. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 26. März 1895 betreffend Ergänzung der B.-Verf. durch eine Zusatzbestimmung über Einführung des Zündhölzchenmonopols.

I. Geschichte. Seitdem zu Anfang der 70er Jahre im Gebiete von Frutigen (Berner Oberland) eine rege Zündhölzchenindustrie entstanden war, hatte die Gesetzgebung vergeblich versucht, die Gefahr des gelben Phosphors zu bekämpfen.

[35]) So brachten z. B. Bern 35%, Waadt 30%, Luzern 22% und Schwyz und Zug gar nur 16 und 15% der Stimmberechtigten zur Urne.

Der gelbe Phosphor erhöht, seiner leichten Entzündbarkeit wegen, die Brandgefahr; vor allem aber gefährdet er die Gesundheit der mit ihm in ständige Berührung kommenden Arbeiter, da er die meist zum sicheren Tode führende Phosphornekrose hervorruft. Zuerst hatte man sich hauptsächlich gegen die zunehmende Feuersgefahr gewandt. Eine Motion Joos vom 18. Februar 1878 lud den B.-R. ein, „zu prüfen und zu begutachten, ob nicht die Fabrikation und der Verkauf der Phosphorstreichhölzer zu verbieten sei". Der Bundesrats-Bericht vom 14. Mai 1878 (B.-Bl. 1878, II, 819) gab der Ansicht Ausdruck, dass eine Beschränkung des Verkaufs von Zündhölzchen die angestrebte Verminderung der unvorsichtigen Brandfälle nicht zur Folge haben werde, und dass bezüglich der Verbesserung der Fabrikationsverhältnisse zunächst die Mittel, welche das Fabrikgesetz an die Hand gebe, erprobt werden sollten. Das eidgenössische Fabrikinspektorat erstattete einen Spezialbericht vom 17. Mai 1879, mit Schlussantrag: „Es sei die Verwendung des gelben Phosphors bei der Fabrikation der Zündhölzchen zu verbieten." Es wurde daraufhin das B.-G. vom 23. Dezember 1879 betreffend die Fabrikation von Phosphorzündhölzchen und Phosphorstreichkerzen erlassen (A. S. 5, 31), das folgende Hauptbestimmung enthielt: „Die Fabrikation, die Einführung und der Verkauf von Zündhölzchen, bei denen gelber Phosphor zur Verwendung kommt, ist vom 1. Jan. 1881 an verboten." Das Gesetz hatte aber nur zur Folge, dass sich die Fabrikate verschlechterten und dass ein lebhafter Schmuggel einsetzte. Es folgte ein neues Gesetz vom 22. Juli 1892 (A. S. 6, 499), welches das erste Gesetz aufhob und gleichzeitig dem B.-R. Vollmacht zur Aufstellung der nötigen Reglemente und Strafbestimmungen erteilte, um der Nekrose entgegenzutreten [36]). Die Phosphornekrose nahm aber wiederum stark zu. Da die Zündhölzchenindustrie ihre Leute nicht nur in Fabriken, sondern zum grossen Teil zuhause beschäftigte, erstreckte sich die Gefahr der Erkrankung auch auf die nächsten Angehörigen. Der N.-R. fasste daher am 6. Dezember 1889 erneut den Beschluss: „Der B.-R. ist eingeladen, die Frage zu untersuchen und darüber Be-

[36]) Der B.-R. erliess noch im selben Jahre das Reglement über die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen, vom 17. Okt. 1892 (A. S. 6, 501).

richt zu erstatten, ob nicht die Anfertigung und der Verkauf von giftigen Phosphorzündhölzchen wieder zu verbieten sei.“ Man kehrte also nach 10jährigem Kreislauf wieder zum Ausgangspunkte zurück. Der B.-R. weist in seiner Botschaft vom 20. November 1891 (B.-Bl. 1891, IV, 413) nochmals auf die Gefahr hin, welche die Verwendung von gelbem Phosphor bei der Zündhölzchenfabrikation mit sich bringe. Diese Gefahr könne trotz Verbesserungen in verschiedenen Betrieben, und trotz zureichender Ventilation, nicht beseitigt werden, denn auch in gesundheitlicher Hinsicht gutgeführte Betriebe wiesen zahlreiche Fälle von Nekrose auf. Eine tatsächliche Besserung lasse sich daher nur durch das vollständige Verbot des gelben Phosphors erreichen. Nun habe aber die Erfahrung des Jahres 1881 gelehrt, dass von einem einfachen Verbote nicht viel zu erhoffen sei. Es bleibe daher als einzig wirksame Gegenmassregel die Verstaatlichung der Betriebe. Dergestalt könnten schon bei der Produktion die verbessernden Schritte unternommen werden; auch sei die Ueberwachung des Verkaufs wesentlich erleichtert, da nunmehr der Ursprung der Ware einheitlich wäre. Nach kurzer Beratung wurde die Vorlage folgendermassen formuliert: Die B.-Verf. vom 29. Mai 1874 erhält folgende Zusätze: In Art. 31: „f. Die Fabrikation, die Einfuhr und der Verkauf von Zündhölzchen, nach Massgabe des Art. 34ter.“ Art. 34ter: „Fabrikation, Einfuhr und Verkauf der Zündhölzchen im Umfang der Eidgenossenschaft, stehen ausschliesslich dem Bunde zu. Die Bundesgesetzgebung wird über die Ausführung dieses Grundsatzes die erforderlichen Bestimmungen treffen.“

Dieser B.-B. wurde vom St.-R. mit 21 gegen 17, und vom N.-R. mit 68 gegen 56 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 103, Nr. 705; Prot. des N.-R., Bd. 116, Nr. 476).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 29. September 1895 mit 184,109 gegen 140,174 Einzelstimmen und 13 $^3/_2$ gegen 6 $^3/_2$ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1895, IV, 1).

Die Vorlage war von den Sozialisten, den Freisinnigen und Demokraten empfohlen worden, während die Konservativen und die Welschen rege Opposition machten. Die Verwerfungs-

parole richtete sich gegen das Monopol. Da sich das Monopol ganz allgemein im Schweizervolke keiner grossen Beliebtheit erfreut, erhielten die Gegner in allen Kantonen namhaften Zuzug, besonders aber im Kanton Aargau, wo man befürchtete, dass demnächst auch das Tabakmonopol eingeführt würde. Aber auch der Kanton Bern, dessentwegen hauptsächlich das neue Monopol geschaffen werden sollte, und in welchem fast alle Tagesblätter und alle Führer für die Annahme der Vorlage eintraten, schloss sich der verwerfenden Mehrheit an. Sehr viel zur Verwerfung trug auch die Behauptung der Gegner bei, die Vorlage bezwecke im Grunde nur, dem Bunde neue Einnahmequellen zu verschaffen.

III. Das Gesetz vom 2. November 1898 betreffend die Fabrikation und den Vertrieb von Zündhölzchen (A. S. 17, 76). Nachdem das Zündhölzchenmonopol vom Volke war verworfen worden, erteilte der B.-R. dem eidgenössischen Fabrikinspektorate Auftrag, zu untersuchen, „ob durch bessere Handhabung des Reglements vom 17. Oktober 1882 eine Einschränkung der Nekrose erzielt werden könne". Es folgte aber kurz darauf eine Motion Häberlin vom 13. Dezember 1895, welche den B.-R. einlud, „das im B.-G. vom 23. Dezember 1879 aufgestellt gewesene Verbot der Fabrikation, der Einfuhr und des Verkaufs von Zündhölzchen und Streichkerzchen mit gelbem Phosphor wieder aufzunehmen und zu diesem Zwecke den Räten mit tunlichster Beförderung einen sachbezüglichen neuen, allfällig auch auf das Verbot des Konsums ausgedehnten Gesetzesentwurf vorzulegen". Daraufhin unterbreitete der B.-R. mit Botschaft vom 23. November 1897 (B.-Bl. 1897, IV, 996) den beiden Räten einen Gesetzesentwurf, welcher aus der Beratung als Gesetz vom 2. November 1898 hervorging. Dieses Gesetz unterstellte alle Fabrikationsbetriebe, welche Zündhölzchen herstellen, ohne Rücksicht auf die Arbeiterzahl und die Ausdehnung, dem Gesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken (Art. 1). Es verbietet nicht nur die Fabrikation, die Einfuhr und den Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor, sondern auch deren Ausfuhr (Art. 4), um die geheime Fabrikation zu treffen. Die Einfuhr und Verwendung von Phosphor untersteht der Kontrolle durch die Bundesbehör-

den (Art. 5). Die Verpackung muss die Firma oder eine amtlich deponierte Fabrikmarke des Fabrikanten tragen (Art. 6), wodurch die Ueberwachung wesentlich erleichtert wird. Die Bussen gehen bis auf 1000 Franken, und es kann Gefängnis bis zu drei Monaten verhängt werden.

10. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 17. Juli 1895 betreffend die Revision der Militärartikel der B.-Verf. (Art. 17 bis 23).

I. Geschichte. Der Verfassungsentwurf von 1872 hatte, unter dem frischen Eindruck der unzulänglichen Militärorganisation, welche sich bei der Grenzbesetzung von 1870/71 als sehr mangelhaft erwiesen hatte, versucht, das Militärwesen einheitlich zu gestalten und zu diesem Zwecke weitgehend zentralisiert. Dieser Versuch hatte aber zusammen mit der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechtes zur Verwerfung des Verfassungsentwurfes geführt, und die B.-Verf. von 1874 musste sich mit weniger weitgehenden Bestimmungen begnügen. Sie ersetzt das bisherige Kontingentsystem durch die einheitlich geordnete Wehrpflicht. Der Bund übernimmt den gesamten Militärunterricht und die Bewaffnung. Die Beschaffung der Bekleidung und Ausrüstung und die Sorge für deren Unterhalt ist Sache der Kantone; der Bund trägt aber die Kosten. Allein, Art. 20 der B.-Verf. bestimmt: „Die Ausführung der bezüglichen Gesetze in den Kantonen geschieht innerhalb der durch die Bundesgesetzgebung festzusetzenden Grenzen und unter Aufsicht des Bundes durch die kantonalen Behörden.“ Daraus ergab sich eine gewisse Schwerfälligkeit in der Verwaltung, da an Stelle einer einheitlichen Organisation die verschiedenen kantonalen Behörden traten.

Nachdem die verschiedenen Verbesserungen, welche die neue Verfassung mit sich brachte, und die grosse Zahl von Aenderungen in der Organisation beendet waren, erkannte man, dass den Verfassungsartikeln eben doch gewisse Mängel anhafteten. Der B.-R. wurde daher unterm 10. Dezember 1894 beauftragt, „die Frage zu prüfen und darüber zu berichten, ob und in welcher Weise die Militärartikel der B.-Verf. zu revidieren

seien". Mit Botschaft vom 2. Mai 1895 (B.-Bl. 1895, II, 857) unterbreitete er den Räten einen Revisionsentwurf. Er betonte die Notwendigkeit, die Militärverwaltung zu zentralisieren und in die Hände des Bundes zu legen. Der Grundgedanke der Reorganisation war in Art. 17 niedergelegt, der bestimmte: „Das Heerwesen ist Sache des Bundes. Der Bund erlässt die Gesetze über das Heerwesen und sorgt für deren Vollziehung. Ihm liegt die Verwaltung, der Unterricht, die Bewaffnung und Ausrüstung des Heeres ob." Die Einteilung der Verwaltung regelte Art. 21 wie folgt: „Die Heeresverwaltung besteht aus der Zentralverwaltung und der Verwaltung in den Divisionskreisen. Das Gebiet eines Kantons ist, soweit tunlich, nur einem Divisionskreise zuzuteilen. Die Wahl der unteren Beamten der Kreise ist Sache der Kantone. Der B.-R. hat das Recht, von den Kantonen die Abberufung dieser Beamten zu verlangen, falls sie sich unfähig erweisen oder sich Pflichtverletzungen zuschulden kommen lassen. Die Herstellung der Bekleidung und Ausrüstung wird unter Mitwirkung der Kantone durch die Kreisverwaltung besorgt. Die Kantone vermitteln den Verkehr zwischen den Militärbehörden des Bundes und den Gemeinden." Art. 22 übertrug dem Bunde die Waffenplätze und militärischen Gebäude samt Zubehör gegen angemessene Entschädigung. Die übrigen Artikel ordneten die Wehrpflicht, den Militärersatz und die Militärversicherung. Die Verfassungsänderung wurde von allen Militärpersonen als eine dringende Notwendigkeit und ein gewaltiger Fortschritt begrüsst.

Der St.-R. nahm den B.-B. mit 30 gegen 12 und der N.-R. mit 111 gegen 9 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 111, Nr. 591; Prot. des N.-R., Bd. 117, Nr. 553).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 3. November 1885 mit 269,751 gegen 195,178 Einzelstimmen und $15\,^5/_2$ gegen $4\,1/2$ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1895, IV, 609).

Die Vorlage hatte allgemeines Interesse erweckt. Die Beteiligung ist die zweitgrösste aller Abstimmungen. 66,7 Prozent der Stimmberechtigten gingen zur Urne. Jedoch wurden die von den Parteien ausgegebenen Losungen nicht befolgt. Namentlich die Anhänger der katholischen Partei stimmten

entgegen der Befürwortung durch ihre Führer. Die sozialdemokratische Partei verwarf natürlich die Vorlage. Die Hauptmacht der Verwerfenden stellten aber die französischen Kantone, welche die zunehmende Zentralisation bekämpften. Die Gegner erhielten einen gewaltigen Zuzug von Militärfeinden und Unzufriedenen. So behauptete der „Genèvois", dass der letzte Truppenzusammenzug im Kanton Genf allein gegen 2000 Stimmen mehr auf die Seite der Verwerfenden getrieben habe. Auch die verwerfenden Resultate der Kantone Glarus, St. Gallen, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen und Neuenburg, sind dieser allgemeinen Mißstimmung zuzuschreiben, und sie war, nach dem einstimmigen Urteil der grossen Zeitungen des In- und Auslandes, die eigentliche Ursache der Verwerfung.

11. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 9. März 1897 betreffend die Revision von Art. 24 der B.-Verf. (Wasserbau- und Forstpolizei).

I. Geschichte. Eine Reihe grosser Ueberschwemmungen, so namentlich im Rheintal im Jahre 1868, hatte gezeigt, welche Gefahren aus der Entwaldung des Hochgebirges entstehen. Unter dem Eindrucke dieser Verheerungen schlug der B.-R. in seiner Botschaft vom 17. Juli 1870 betreffend die Revision der B.-Verf. (B.-Bl. 1870, II, 664) vor, die Kompetenz, welche dem Bunde auf Grund von Art. 21 der damaligen Verfassung zur Verbauung von Wildbächen und Flüssen zustand, auch auf die Erhaltung oder Wiederherstellung der Gebirgswaldungen in den Wassergebieten dieser Flüsse und Wildbäche auszudehnen. Bei der Beratung war im N.-R. der Zusatz (Jolissaint) beantragt worden: „Der Bund ist auch befugt, die polizeiliche Oberaufsicht über die Waldungen der mittleren Regionen und der Ebene auszuüben." Dieser Antrag blieb aber in Minderheit, und in die B.-Verf. von 1874 wurde, in wörtlicher Uebereinstimmung mit einem vom Schweizerischen Forstverein mit Eingabe vom 27. Februar 1871 gemachten Vorschlage, folgender Art. 24 aufgenommen: „Der Bund hat die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge. Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser sowie die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nötigen,

schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen."

Von den Jurakantonen ging nun die Anregung aus (Eingabe vom Januar 1884 der Kantone Bern, Solothurn und Basel-Land), es möge der Art. 24 auch auf den Jura ausgedehnt werden. Ein ähnliches Gesuch stellte am 15. Oktober 1887 der Schweizerische Forstverein. In seiner Botschaft vom 1. Juni 1888 (B.-Bl. 1888, III, 297) schlug der B.-R. vor, den durch die einschränkende Fassung des Art. 24 der B.-Verf. entstandenen Schwierigkeiten dadurch zu begegnen, dass man, ähnlich wie dies im Wasserpolizeigesetz vom 22. Juni 1877 (A. S. 3, 193) schon geschehen war, die im Forstgesetz vom 24. März 1876 (A. S. II, 353) vorgesehenen Beiträge auch an Kantone ausserhalb des Forstgebietes im Hochgebirge verabfolge; sofern auch sie die im Gesetze festgesetzten Pflichten dauernd übernehmen würden. Der N.-R. verwarf aber diesen Vorschlag.

Am 23. März 1893 wurde folgende Motion Baldinger vom N.-R. erheblich erklärt: „Der B.-R. ist eingeladen, zu prüfen, ob nicht der Bereich der Bundesaufsicht über das Forstwesen zu erweitern sei." In seiner Botschaft vom 14. November 1893 (B.-Bl. 1893, IV, 9) wies der B.-R. darauf hin, dass eine durch Herrn Forstinspektor Frey in den bernischen Freibergen und auf der Nordseite des Chasseral durchgeführte Enquete neue Belege für die Verminderung der Waldflächen während des letzten Jahrzehntes und für verhältnismässig zu geringes Waldareal im Jura beigebracht habe. Das Verhältnis vom Wald zur übrigen Bodenfläche sei aber für das gesamte Land von grösster Bedeutung, da die Schwankungen der Temperatur und der Feuchtigkeit der Luft von diesem Verhältnis abhingen. Durch Bewaldung der Einzugsgebiete würden die verderblichen Hochwasser geschwächt und der Wasserstand werde gleichmässiger, zum Nutzen der Industrie und der Fischerei. Es sei aber seines Erachtens nicht nur erwünscht, die Forstpolizei auf den Jura auszudehnen, sondern auf die ganze Schweiz, wodurch eine gesunde Einheitlichkeit erzielt werde. Er schlug daher vor, die Worte „im Hochgebirge" zu streichen und dadurch den Geltungsbereich von Art. 24 der B.-Verf. auf das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft zu erstrecken.

Die Vorlage wurde vom St.-R. in globo gutgeheissen, und vom N.-R. mit grosser Mehrheit angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 110, Nr. 492; Prot. des N.-R., Bd. 122, Nr. 110).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Juli 1897 mit 156,102 gegen 89,561 Einzelstimmen und $14\,^4/_2$ gegen $5\,^2/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1897, IV, 81; A. S. 16, 339).

Alle Parteien empfahlen die Vorlage zur Annahme. Daher war die Beteiligung ausserordentlich gering (43,3 Prozent), trotzdem gleichzeitig zwei Vorlagen unterbreitet wurden [37]). Die Neuerung brachte eben den Stimmberechtigten keine persönlichen Vor- oder Nachteile.

12. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 26. März 1897 betreffend die Aufnahme eines Art. 69bis in die Bundesverfassung (Lebensmittelgesetzgebung).

I. Geschichte. Durch Postulat vom Juni 1882 hatten beide Räte den B.-R. eingeladen, über die Frage Bericht zu erstatten, ob es nicht angezeigt und vom verfassungsmässigen Standpunkte aus zulässig sei, von Bundes wegen die nötigen Massregeln zu treffen, um die Konsumenten vor gefälschten und gesundheitsschädlichen Getränken zu schützen. Der B.-R. erachtete aber die kantonalen Gesetze als ausreichend, auch sei der Bund nicht kompetent, Strafbestimmungen gegen die erwähnten Missbräuche aufzustellen (Geschäftsbericht für 1883; B.-Bl. 1884, II, 22).

Infolge des zunehmenden Verkehrs und der grossen Fortschritte der Technik, besonders auf dem Gebiete der Chemie, welche begann, künstliche Nahrungsmittel herzustellen, wurde die Volksgesundheit immer mehr gefährdet. Die Kantone waren nicht imstande, wirksam einzugreifen, da sich ihre Gesetze wegen der Kleinheit des Gebietes als undurchführbar erwiesen. Es wurde daher am 29. Juni 1887 vom N.-R. folgende Motion Curti und Genossen erheblich erklärt: „Der B.-R. ist eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, wie auf dem Wege der Bundesgesetzgebung die kantonalen Vorschriften be-

[37]) Es stimmten in Basel 16%, in Neuenburg 14%, in Schwyz 12% und in Zug nicht ganz 10% der Stimmberechtigten.

treffend Herstellung und Verkauf gesunder und unverfälschter Nahrungs- und Genussmittel und gewisser Gebrauchsgegenstände zweckmässig und namentlich in der Richtung zu ergänzen wären, dass der Hersteller und Verkäufer seine Waren mit ihrem wahren Namen zu bezeichnen hätte."

Der B.-R. stellte über die Sachlage eingehende Untersuchungen an, deren Ergebnis er in seiner Botschaft vom 8. März 1895 (B.-Bl. 1895, I, 767) den Räten unterbreitete. Er vertrat die Ansicht, dass der Erlass eines eidgenössischen Gesetzes über den Verkehr mit Lebensmitteln, Genussmitteln und solchen Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, welche das Leben oder die Gesundheit gefährden können, in der Tat im Interesse der Volksgesundheit und der Volkswohlfahrt liege und daher anzustreben sei. Da aber dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz noch fehlte, unterbreitete der B.-R. den Räten einen in die B.-Verf. aufzunehmenden Art. 69bis. Seinem Entwurfe wurden in der Beratung noch die beiden Schlussabsätze hinzugefügt. Der neue Artikel erhielt folgende Fassung: „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen: a) über den Verkauf mit Nahrungs- und Genussmitteln; b) über den Verkehr mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können. — Die Ausführung der bezüglichen Bestimmungen geschieht durch die Kantone, unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes. — Dagegen liegt die Kontrolle der Einfuhr an der Landesgrenze dem Bunde ob."

Der B.-B. wurde vom St.-R. mit 33 gegen 5 und vom N.-R. mit 91 gegen 0 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 115, Nr. 12; Prot. des N.-R., Bd. 122, Nr. 138).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 11. Juli 1897 mit 162,250 gegen 86,955 Einzelstimmen und 16 $^5/_2$ gegen 3 ½ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1897, IV, 81; A. S. 16, 383).

Der neue Verfassungsartikel wurde dem Volke zusammen mit der Ausdehnung der Wasserbau- und Forstpolizei unterbreitet. Auch er vermochte nicht das Interesse der Bürger zu wecken. Freiburg und Wallis verwarfen beide Vorlagen mit fast demselben Stimmenverhältnis. In ihrer Verwerfung kam

eine gewisse Verstimmung zum Ausdruck, die sich weniger gegen die Neuerung selber richtete, als gegen die Regierung in Bern.

13. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 30. Juni 1898 betreffend die Revision von Art. 64 der Bundesverfassung (Vereinheitlichung des Zivilrechts).

I. Geschichte. Der Verfassungsentwurf von 1872 hatte versucht, das gesamte Zivil- und Strafrecht dem Bund zu übertragen; allein, er war vom Volke verworfen worden. So musste sich die B.-Verf. von 1874 damit begnügen, die Gesetzgebungsbefugnis über die dringlichsten Materien dem Bunde zu übertragen und Art. 64 der B.-Verf. bestimmte: „Dem Bunde steht die Gesetzgebungsbefugnis zu: über die persönliche Handlungsfähigkeit; über alle auf Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse; über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst; über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht."

Nachdem diese Gesetze erlassen worden waren, beantragte der B.-R. mit Botschaft vom 28. November 1886 (B.-Bl. 1886, IV, 733), das gesamte Zivil- und Strafrecht zu vereinheitlichen (vergl. über die Vereinheitlichung des Strafrechts die 14. obligatorische Referendumsabstimmung). Er wies darauf hin, dass aus den Beratungen der B.-Vers. vom Dezember 1873 deutlich hervorgehe, dass die Beschränkungen der Gesetzgebungskompetenz nur in der Absicht angenommen worden seien, dass nach Erlass der zunächst vorgesehenen B.-G. die Weiterentwicklung an die Hand zu nehmen sei.

Nach eingehender Besprechung in den beiden Räten wurde folgender Zusatz zu Art. 64 der B.-Verf.: „Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechtes befugt", vom St.-R. mit 24 gegen 14 und vom N.-R. mit 88 gegen 16 Stimmen angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 116, Nr. 118; Prot. des N.-R. Bd. 127, Nr. 644).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 13. November 1898 mit 264,914 gegen 101,762 Einzelstimmen und $15\,^3/_2$ gegen $4\,^3/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1898, V, 461; A. S. 16, 885).

Die freisinnige Partei und die Sozialisten befürworteten die Vorlage. In der katholischen Partei hatten sich regionale Komitees gebildet, welche den B.-B. bekämpften. Die Gegner der Vorlage befürchteten, dass mit der Rechtsvereinheitlichung auch die Selbständigkeit der Kantone verloren gehe. Es verwarfen nur die Kantone Schwyz, Freiburg, Appenzell I.-Rh. und Wallis. In den welschen Kantonen hatten sich ausschliesslich die Anhänger der Vorlage zur Urne begeben.

14. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 30. Juli 1898 betreffend die Aufnahme eines neuen Art. 61 bis in die Bundesverfassung (Vereinheitlichung des Strafrechts).

I. Geschichte. Der Verfassungsentwurf von 1872 hatte bereits in Art. 55, Abs. 2 die Vereinheitlichung des Strafrechts vorgesehen. Nach dessen Verwerfung enthielt die B.-Verf. von 1874 keine entsprechende Bestimmung mehr; allein, bereits im Jahre 1887 hatte der Schweizerische Juristenverein auf seiner Jahresversammlung in Bellinzona eine Resolution gefasst, welche den B.-R. ersuchte, die Vorbereitungen für die Vereinheitlichung des Strafrechts an die Hand zu nehmen. Noch im selben Jahre wurde im N.-R. eine Motion Forrer erheblich erklärt, welche den B.-R. einlud, „Bericht und Antrag einzubringen über die Frage der Revision des Art. 65 der B.-Verf. im Sinne der Uebertragung der Gesetzgebung über das Strafrecht an den Bund". In seiner Botschaft vom 28. November 1896 (B.-Bl. 1896, IV, 733) wies der B.-R. auf die grosse Zersplitterung des gegenwärtigen Strafrechts hin und betonte, dass ein schweizerisches Strafrecht, in Verbindung mit den Verbesserungen im Strafvollzuge, den Kampf gegen das Verbrechertum und die Hebung der gesellschaftlichen Moral in ungeahntem Masse fördern werde. Er beantragte die Uebertragung der Gesetzgebungsbefugnis in einem neuen Art. 64 bis zu ordnen, um dadurch eine klare Regelung zu ermöglichen, und um die Einheit der Abstimmung zu wahren [38]).

[38]) Die Verzögerung der bundesrätlichen Botschaft erklärt sich daraus, dass man bereits umfassende Vorarbeiten unternommen hatte. Prof. Dr. Carl Stooss hatte eine Vergleichung der Grundzüge des schweiz. Strafrechts ausgearbeitet, und ein erster Strafentwurf war bereits von einer grösseren Expertenkommission durchberaten worden.

Die Vereinheitlichung des Strafrechts war vom St.-R. mit 24 gegen 14 Stimmen und vom N.-R. mit 88 gegen 15 gutgeheissen worden (Prot. des St.-R., Bd. 116, Nr. 118; Prot. des N.-R., Bd. 127, Nr. 644).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 13. November 1898 mit 266,610 gegen 101,780 Einzelstimmen und $13\,^3/_2$ gegen $4\,^3/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1898, V, 561; A. S. 16, 888).

Ueber das Verhalten des Volkes gilt das gleiche wie bei der obigen Abstimmung.

15. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1902 betreffend die Aufnahme eines neuen Art. 27 bis in die Bundesverfassung (Unterstützung der Primarschulen).

I. Geschichte. Die Vollziehung des Art. 27 der B.-Verf. hatte die Bundesbehörden schon wiederholt beschäftigt. Nun hatte aber die Verwerfung des B.-B. vom 14. Juli 1882 betreffend das Unterrichtswesen (vergl. 10. fakultative Referendumsabstimmung) deutlich gezeigt, dass das Volk von einer Einmischung des Bundes in das Unterrichtswesen oder gar von einer irgendwie gearteten Zentralisierung nichts wissen wollte. Tatsächlich war aber der Primarunterricht in den meisten Kantonen mangelhaft, und es entstand daher eine Bewegung, deren Anhänger anstrebten, dass der Bund die Kantone für die Kosten des Primarunterrichtes unterstütze, da die Mängel hauptsächlich die Folge der unzulänglichen Mittel ärmerer Kantone seien. Anlässlich der Beratung einer in diesem Sinne von N.-R. Curti gestellten Motion fasste der Rat folgenden Beschluss vom 7. Juni 1893: „Der B.-R. wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag zu unterbreiten, ob nicht zur Ausführung der Bestimmung des Art. 27 der B.-Verf., welche genügenden Primarunterricht vorschreibt, und nach Massgabe des Standes der Bundesfinanzen die Kantone vom Bunde finanziell unterstützt werden sollen.“ In seiner Botschaft vom 18. Juni 1901 (B.-Bl. 1901, III, 729) vertrat der B.-R. die Auffassung, dem Bunde stehe die Gesetzgebungskompetenz zu, wo-

bei er sich auf die Gutachten von Prof. Hilty berufen konnte (vergl. auch Salis, V, Nr. 2461); allein die B.-Vers. beschloss am 24. April 1902 vorgängig eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung aufzustellen. Mit Botschaft vom 17. Mai 1902 (B.-Bl. 1902, III, 351) kam der B.-R. diesem Auftrage nach. Er wies nochmals auf die Notwendigkeit hin, die Kantone pekuniär zu unterstützen, damit sie ihren Verpflichtungen aus Art. 27 der B.-Verf. nachkommen könnten, da ohne Bundessubvention der Unterricht nicht verbessert werden könne. Damit aber diese Unterstützung nicht auf zu grossen Widerstand bei den Föderalisten stosse, sei es notwendig, jeden Schein der Einmischung des Bundes in das Schulwesen zu vermeiden.

Dem Bundesratsentwurfe wurde in der Beratung noch ein dritter Absatz beigefügt, und der neue Artikel erhielt folgende Fassung: „Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichts obliegenden Pflichten Beiträge geleistet. — Das Nähere bestimmt das Gesetz. — Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27."

Der St.-R. nahm den B.-B. mit 33 Stimmen einstimmig und der N.-R. in globo an (Prot. des St.-R., Bd. 135, Nr. 846; Prot. des N.-R., Bd. 140, Nr. 839).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 23. November 1902 mit 258,567 gegen 80,429 Einzelstimmen und 19 $^5/_2$ gegen $^1/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1902, V, 806; A. S. 19, 358).

Alle Parteien hatten die Vorlage empfohlen. Abs. 3 des neuen Artikels hatte alle Befürchtungen über eine mit der Unterstützung verbundene Einmischung des Bundes in das kantonale Schulwesen zerstreut und die Gegnerschaft von Anfang an entkräftet. Die Beteiligung betrug nur 44,7 Prozent[39]).

---

[39]) Das Ausführungsgesetz vom 25. Juli 1903 (A. S. 19, 709) hält sich durchaus an den Geist des neuen Art. 27 ^{bis} der B.-Verf. und wahrt in hohem Masse die Freiheit der Kantone.

16. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 13. Juni 1903 betreffend die Abänderung von Art. 32bis der Bundesverfassung (Kleinhandel mit geistigen Getränken).

I. Geschichte. Um den zunehmenden Branntweinkonsum einzuschränken, war Art. 32bis in die B.-Verf. aufgenommen worden (vergl. 3. obligatorische Referendumsabstimmung). Der leitende Gedanke war hierbei, die gebrannten Wasser zu verteuern und zugleich die nichtgebrannten Alkohole zu verbilligen. Zu diesem Behufe hatte man u. a. den Handel mit gegorenen Getränken in Quantitäten über zwei Liter freigegeben, ja sogar privilegiert, indem den Kantonen verboten wurde, nach Wegfall der Ohmgelder auf die geistigen Getränke andere Steuern zu legen und den Handel über zwei Liter anderen Beschränkungen zu unterwerfen als denjenigen, welche zum Schutze vor gefälschten oder gesundheitsschädlichen Getränken notwendig sind. Die Wirkung dieser Vorschrift in Abs. 2 des Art. 32bis [40]) entsprach den Hoffnungen nicht. Der Weinverbrauch hatte infolge dieser Bestimmung zugenommen. Die Verkaufsstellen vermehrten sich stark, und es wurde immer schwieriger, sie zu überwachen, so dass sich auch die Güte der daselbst verkauften Weine immer mehr verschlechterte.

Um diesem Uebelstande abzuhelfen, wurde folgende Motion Steiger vom 4. Juni 1895 erheblich erklärt: „Der B.-R. wird eingeladen, zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag vorzulegen, ob nicht in Art. 32bis, Abs. 2 der B.-Verf. das steuerfreie Verkaufsminimum nichtgebrannter geistiger Getränke von 2 auf 10 Liter zu erhöhen sei, bzw. der Schlußsatz von Abs. 2 dahin abzuändern sei: „jedoch bleiben hierbei inbetreff des Betriebs von Wirtschaften und des Kleinverkaufs von Quantitäten unter 10 Liter die den Kantonen nach Art. 31 zu-

[40]) Der betr. Absatz lautet: „Nach dem Wegfall der in Art. 32 der B.-Verf. erwähnten Eingangsgebühren auf geistigen Getränken kann der Handel mit solchen, welche nicht gebrannt sind, von den Kantonen keinen besonderen Steuern unterworfen werden, noch anderen Beschränkungen, als denjenigen, welche zum Schutz vor gefälschten oder gesundheitsschädlichen Getränken notwendig sind. Jedoch bleiben hierbei inbetreff des Betriebs von Wirtschaften und des Kleinverkaufs von Quantitäten unter 2 Liter die den Kantonen nach Art. 31 zustehenden Kompetenzen vorbehalten".

stehenden Kompetenzen vorbehalten". Der B.-R. erkundigte sich bei den Kantonen über die Wirkung der sogenannten „Zwei-Liter-Wirtschaften" und befürwortete daraufhin in seiner Botschaft vom 15. März 1901 (B.-Bl. 1901 II, 205), in Uebereinstimmung mit der Mehrheit der kantonalen Regierungen, die von der Motion Steiger vorgeschlagene Revision von Art. 32bis. Durch diese Erhöhung des nicht steuerfreien Verkaufsminimums hoffte man, den bestehenden „Zwei-Liter-Wirtschaften" den Boden zu entziehen.

Der St.-R. stimmte mit 25 gegen 6 und der N.-R. mit 99 gegen 24 Stimmen für diese Abänderung von Art. 32bis (Prot. des St.-R., Bd. 138, Nr. 187; Prot. des N.-R., Bd. 143, Nr. 117).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 mit 228,094 gegen 156,777 Einzelstimmen und $15\,^6/_2$ gegen 4 Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1903, V, 767).

Am selben Tage waren dem Volke auch das Initiativbegehren auf Wahl des N.-R. auf Grund der Schweizerbevölkerung und die vom Referendum ergriffene Ergänzung des Bundesstrafrechts zur Abstimmung unterbreitet worden (vergl. 6. Initiativabstimmung und 28. fakultative Referendumsabstimmung). Dieselben liessen den „Zwei-Liter-Paragraphen" in den Hintergrund treten. Ganz allgemein wurde diese Ergänzung des Alkoholartikels als ziemlich unwichtig angesehen, und ihr praktischer Erfolg stark bezweifelt. Die freisinnige und die konservative Partei, sowie die Bauern hatten zwar die Vorlage befürwortet, allein, sie traten zu wenig tatkräftig dafür ein, so dass die Gegner, welche von den Sozialdemokraten und den Konsumvereinen unterstützt wurden, beinahe überall mehr Anklang fanden. Einzig die Kantone Luzern, Freiburg, Graubünden und Wallis brachten, dank der eifrigen Tätigkeit lokaler Komitees, schwache annehmende Mehrheiten auf. Dagegen herrschte in allen anderen Gebieten die durch die beiden andern Vorlagen erzeugte Nein-Stimmung vor. Die Aenderung wurde also zum Teil infolge Interesselosigkeit, zum Teil durch eine zufällige, unglückliche Konstellation der Vorlagen verworfen.

III. Die weitere Entwicklung der Frage. In Ausführung des Art. 32bis war das eidgenössische Alkohol-

monopol entstanden (vergl. 13. fakultative Referendumsabstimmung), wobei allerdings, gemäss dem Wortlaut des Artikels, das Brennen von Wein, Obst und deren Abfälle, von Enzianwurzeln, Wachholderbeeren und ähnlichen Stoffen freies Gewerbe blieb. Dies führte aber später, infolge der Teuerung der Kriegszeiten, zu einer unwillkommenen Vermehrung der Brennereibetriebe. Daher beschloss man, Art. 32bis zu revidieren, wobei nun auch jene Bestimmung über den privilegierten Grosshandel mit Quantitäten über 2 Liter abgeändert werden sollten. Der B.-R. beantragte in seiner Botschaft vom 27. Mai 1919 (B.-Bl. 1919, III, 396), sie ganz auszumerzen, wodurch einzig Abhilfe geschaffen werden könne. Schliesslich beschloss man, die ganze Frage unabhängig von Art. 32bis in Art. 31 in dem Sinne zu ordnen, dass den Kantonen die Gesetzgebungsbefugnis zu überlassen sei. Der revidierte Art. 32bis wurde aber in der Abstimmung vom 3. Juli 1923 verworfen.

17. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1904 betreffend die Revision von Art. 64 der B.-Verf. (Erfindungsschutz).

I. Geschichte. Mit Botschaft vom 26. November 1881 (B.-Bl. 1881, IV, 269) hatte der B.-R. die Aufnahme des folgenden Art. 64bis in die B.-Verf. vorgeschlagen: „Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu über den Schutz der Erfindungen auf dem Gebiete der Industrie und Landwirtschaft, sowie über den Schutz der Muster und Modelle.“ Nachdem aber die Vorlage in der Abstimmung vom 30. Juli 1882 war verworfen worden (vergl. 2. obligatorische Referendumsabstimmung), und zwar auf Grund des entschlossenen Widerstandes, den die chemische Industrie und auch die Applikationsindustrie (Druckerei, Färberei) von Anfang an der Patentierungsmöglichkeit der von ihnen benützten Verfahren entgegengesetzt hatte, wurde der Erfindungsschutz mit folgender Einschränkung in Art. 64, Al. 4 der B.-Verf. aufgenommen: „Ueber den Schutz neuer Muster und Modelle, sowie solcher Erfindungen, welche durch Modelle dargestellt und gewerblich verwertbar sind“ (vergl. 4. obligatorische Referendumsabstimmung).

Es hatten sich aber in der Folge verschiedene Unzulänglichkeiten ergeben, und dies besonders, nachdem alle modernen Staaten den Erfindungsschutz in umfassender Weise eingeführt hatten. Zudem war die Schweiz der internationalen Konvention zum Schutze des gewerblichen Eigentums beigetreten, die den Bürgern aller Signatarstaaten gleiche Vorteile einräumte. Dadurch war aber eine Art illoyaler Konkurrenz gewisser schweizerischer Industrien gegenüber ausländischen entstanden; denn jene konnten ohne Beschränkungen Erfindungen verwerten, die in ausländischen Staaten patentiert worden waren, sofern dieselben nicht durch Modelle darstellbar waren. Es drohten infolgedessen Gegenmassregeln der ausländischen Staaten. Daher beantragte der B.-R. in seiner Botschaft vom 13. November 1903 (B.-Bl. 1903, V, 1) die Worte: „durch Modelle dargestellt und“ in Al. 4 des Art. 64 der B.-Verf. zu streichen. Bei der Beratung entschlossen sich hingegen die Räte, den betreffenden Absatz durch folgende neue Fassung zu ersetzen: Ueber den Schutz gewerblich verwertbarer Erfindungen, mit Einschluss der Muster und Modelle.“

Der St.-R. nahm diese Fassung mit 26 Stimmen einstimmig an und der N.-R. stimmte ihm bei (Prot. des St.-R., Bd. 143, Nr. 631; Prot. des N.-R., Bd. 148, Nr. 728).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 19. März 1905 mit 199,187 gegen 83,935 Einzelstimmen und 19 $^5/_2$ gegen $^1/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1905, III, 305; A. S. 21, 376).

Alle Parteien befürworteten die Vorlage. Das Interesse war jedoch nicht gross. In den deutsch sprechenden Kantonen: Zürich, Bern, Aargau, St. Gallen und Thurgau betrug die Beteiligung 40 bis 50 Prozent, und in den welschen Kantonen gingen nur 15 bis 30 Prozent der Stimmberechtigten zur Urne. Am geringsten war die Beteiligung in einzelnen Zentralkantonen [41]). So fand diese ganze Erfindungsschutzfrage endlich ihren ruhigen Abschluss. Die Volksabstimmung hat also die vernünftige Regelung um 25 Jahre verzögert.

---

[41]) In Schwyz stimmten nur 10,5%, in Luzern 7,5% und in Zug gar nur 6,5% der Stimmberechtigten.

18. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 9. April 1908 betreffend die Aufnahme eines Art. 34ter in die Bundesverfassung (Gesetzgebung über das Gewerbewesen).

I. Geschichte. Ein erster Versuch, dem Bunde die Gesetzgebung über das Gewerbewesen zu übertragen, war in der Abstimmung vom 4. März 1894 (vergl. 8. obligatorische Referendumsabstimmung) gescheitert. Nachdem eine grosse Zahl von Petitionen der Gewerbetreibenden sowie der Arbeiter eingelaufen waren, und der Schweizerische Gewerbeverein bereits ein Initiativbegehren vorbereitet hatte, kam der B.-R. in seiner Botschaft vom 3. November 1905 (B.-Bl. 1905, V, 538) auf die Frage zurück. Er beantragte, folgenden Art. 34ter in die B.-Verf. aufzunehmen: „Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen[42].“

Der St.-R. nahm diese Fassung mit 31 Stimmen einstimmig und der N.-R. mit grosser Mehrheit an (Prot. des St.-R., Bd. 152, Nr. 946; Prot. des N.-R., Bd. 156, Nr. 926).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 5. Juli 1908 mit 232,457 gegen 92,561 Einzelstimmen und 19 $^5/_2$ gegen $^1/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1908, IV, 569; A. S. 24, 883).

Keine Partei bekämpfte die Vorlage. Die französische Schweiz hatte ihre Gegnerschaft aufgegeben, und sie erst anlässlich der einzelnen, gesetzlichen Regelungen wieder aufgenommen. Die Beteiligung war besonders bei der Landbevölkerung ausserordentlich schwach[43]). Auch in dieser Frage hatte also das obligatorische Referendum die Gesetzgebung verzögert.

19. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 26. Juli 1908 betreffend die Aufnahme eines neuen Art. 24bis in die Bundesverfassung (Gesetzgebung über die Wasserkräfte).

I. Geschichte. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts erkannte man die wirtschaftliche Bedeutung der Wasserkräfte

[42]) Die Fassung ist bis auf eine kleine, redaktionelle Abänderung — Bestimmungen statt Vorschriften — dieselbe, wie im Jahre 1894.

[43]) Wie gross die Interesselosigkeit war, geht daraus hervor, dass z. B. im Kanton Zürich neben knapp 50 000 Stimmenden gegen 13 000 ihre Zettel leer einlegten.

als Kraftquelle zur Erzeugung elektrischer Energie. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die B.-Verf. von 1874 noch keine Bestimmungen darüber enthielt. Die Frage kam erstmals durch eine Eingabe der Gesellschaft „Frei Land" zur Sprache (vergl. die Botschaft des B.-R. vom 4. Juni 1894; B.-Bl. 1894, II, 820). Nachdem die Angelegenheit in den Räten noch verschiedentlich behandelt worden war, wurde schliesslich, anlässlich eines B.-B. über die Abgabe inländischer Wasserkräfte in das Ausland, am 30. und 31. März 1906 folgendes Postulat angenommen: „Der B.-R. wird eingeladen, den eidgenössischen Räten mit aller Beförderung zum Zwecke der allseitigen Wahrung der volkswirtschaftlichen und nationalen Interessen bei der Gewinnung und Verwertung unserer Wasserkräfte Vorschläge zu den nötigen Verfassungsgrundlagen zu unterbreiten." Unterdessen war aber im Volke selber eine Bewegung entstanden, und im Juli und August 1906 wurde eine formulierte Initiative eingereicht, in welcher die Aufnahme einer Bestimmung über die Gesetzgebung betreffend die Wasserkräfte in die B.-Verf. vorgesehen war (vergl. 8. Initiativbegehren). Daraufhin berief der B.-R. im Januar 1907 eine Kommission von Sachverständigen ein, die über den Vorschlag der Initianten beriet. Das Resultat dieser Beratung legte der B.-R. in seiner Botschaft vom 30. März 1907 (B.-Bl. 1907, II, 624) den Räten vor, welche sodann nach längerer Diskussion den heutigen Art. 24bis annahmen, und zwar der St.-R. mit 24 Stimmen einstimmig und der N.-R. mit 85 gegen 1 (Prot. des St.-R., Bd. 153, Nr. 1039; Prot. des N.-R., Bd. 157, Nr. 1039) [44]).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1908 mit 304,923 gegen 56,237 Einzelstimmen und 19 $^5/_2$ gegen $^1/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1908, VI, 7; A. S. 26, 6).

Nachdem die ganze Frage durch die Verhältnisse zu beschleunigter Regelung drängte, war es selbstverständlich, dass

[44]) Die Unterschriftsbogen des Initiativbegehrens hatten dem Initativkomitee die Vollmacht übertragen, auf das Begehren zu Gunsten eines allfälligen Entwurfes der B.-Vers. zu verzichten. Davon hatte denn auch das Komitee Gebrauch gemacht, so dass nur der Entwurf der B.-Vers. zur Abstimmung kam.

die Vorlage angenommen wurde. Sie war von sämtlichen Parteien empfohlen worden. Auch diesmal war das Interesse der Stimmberechtigten nicht stark.

20. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1902 betreffend die Revision der Art. 69 und 31, Abs. 2, lit. d der Bundesverfassung (Bekämpfung menschlicher und tierischer Krankheiten).

I. Geschichte. Schon vor 1848 hatten einzelne Kantone Konkordate geschlossen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten. Eine einheitliche Regelung brachte jedoch erst die B.-Verf. von 1848. Art. 52 derselben lautete: „Die Bundesbehörden sind befugt, bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen.“ Von dieser Befugnis sollte der Bund aber erst Gebrauch machen dürfen, wenn eine Seuche entweder die Schweiz in ihrer Gesamtheit oder doch grössere Gebietsteile bedrohte, während die sichernden Massnahmen den Kantonen überlassen blieben. Diese waren aber zur Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben zu schwach. Daher wurde in die B.-Verf. von 1874 folgender Artikel 69 aufgenommen: „Dem Bunde steht die Gesetzgebung über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen zu.“

Nachdem ein erster Gesetzesentwurf gegen gemeingefährliche Epidemien am 31. Januar 1881 vom Volke am 30. Juni 1882 verworfen worden war (vergl. 9. fakultative Referendumsabstimmung), beschränkte sich das Gesetz vom 2. Juli 1886 (A. S. 9, 277) auf die Pocken, die asiatische Cholera, das Fleckfieber und die Pest. Es stellte sich aber heraus, namentlich als die Bekämpfung der Tuberkulose immer schwieriger wurde, dass die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes zu eng umgrenzt war, da man nicht wagte, die Tuberkulose unter die gemeingefährlichen Epidemien einzureihen. Der N.-R. erklärte daher eine Motion Rickli am 18. Oktober 1909 erheblich, welche beantragte, „es sei die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass gegen die chronische Volksseuche Tuberkulose vom Bund aus ähnlich vorgegangen werden könne, wie gegen die soge-

nannten gemeingefährlichen Epidemien". In seiner Botschaft vom 20. Dezember 1911 (B.-Bl. 1911, V, 305) wies der B.-R. auf das grosse Interesse des Staates an der Erhaltung der Volksgesundheit hin und auf die Notwendigkeit, gesundheitspolizeiliche Verfügungen nicht nur gegen gemeingefährliche Epidemien, sondern überhaupt gegen alle stark verbreiteten und bösartigen Krankheiten zu treffen. Diese Verfügungen seien aber, bei dem gesteigerten in- und ausländischen Verkehr, nur dann wirksam, wenn sie sich auf das ganze schweizerische Gebiet erstrecken. Sein Entwurf wurde vom N.-R. noch weiter gefasst, indem er statt „gesundheitspolizeiliche Verfügungen", „gesetzliche Bestimmungen" setzte, da auch sozialpädagogische Bestrebungen und Beschlüsse finanzieller Natur gestattet sein sollten. Der neue Art. 69 der B.-Verf. wurde in folgender Fassung: „Der Bund ist befugt, zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren gesetzliche Bestimmungen zu treffen", vom St.-R. einstimmig und vom N.-R. mit 96 Stimmen ebenfalls einstimmig angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 161, Nr. 121; Prot. des N.-R., Bd. 168, Nr. 294). Art. 31, Abs. 2, lit. d der B.-Verf. wurde entsprechend abgeändert.

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. Mai 1913 mit 169,012 gegen 111,162 Einzelstimmen und 14 ½ gegen 4 ½ Standesstimmen — die Stimme des Standes Schwyz blieb unentschieden — angenommen (B.-Bl. 1913, III, 552; A. S. 29, 209).

Alle Parteien hatten die Vorlage empfohlen; aber im Volke war eine stille Gegnerschaft, genährt durch das Misstrauen gegen Wissenschaft und Medizin, vorhanden. Es gingen nur 32,2 Prozent der Stimmberechtigten zur Urne[45]). Diese geringe Beteiligung erklärt sich einerseits aus dem Umstande, dass die Vorlage nicht bekämpft wurde, andererseits aus dem Mangel an Interesse.

Diese Abstimmung lässt den grossen Unterschied in der Beurteilung einer Vorlage durch das Parlament oder durch das

[45]) 5 Kantone, nämlich: Luzern, Zug, Tessin, Neuenburg und Genf brachten nur eine Beteiligung von ungefähr 10% auf.

Volk erkennen. Während die Volksvertreter die Gutachten sachverständiger Männer vorgelegt erhalten und imstande sind, sich eine Meinung auf Grund einer festen Unterlage zu bilden, ist das Volk fast ausschliesslich auf einseitige Berichte angewiesen, die zudem oft unvollständig und falsch sind, da die meisten Zeitungen von Anfang an alle Nachrichten über die Vorlage verfärben.

21. Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 20. Juni 1914 betreffend die Revision von Art. 103 der Bundesverfassung und Aufnahme eines neuen Art. 114bis (Verwaltungsgericht).

I. Geschichte. Im Juli 1903 hatte das Justiz- und Polizeidepartement Herrn Prof. Dr. Fritz Fleiner den Auftrag erteilt, ein Gutachten über die Einführung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtes auszuarbeiten, und am 20. Dezember 1911 unterbreitete der B.-R. den Räten eine Botschaft (B.-Bl. 1911, V, 322), in welcher er sich in zustimmendem Sinne aussprach. Er wies auf die sich aus den zunehmenden staatlichen Aufgaben ergebende Notwendigkeit hin, die Rechte der Bürger gegen Uebergriffe der Staatsallmacht und Beamtenautokratie zu schützen. Die im Instanzenzug innerhalb der Verwaltung gegebenen Garantien seien nicht ausreichend, und es sei in den weitesten Kreisen das Gefühl verbreitet, dass der Einzelne nirgends eine unparteiische Beurteilung seiner Beschwerde gegen die eidgenössische Verwaltung finde, da dieselbe in eigenen Sachen richte.

Der Entwurf des B.-R. wurde von den Räten ziemlich stark abgeändert. Der neue Art. 114bis erhielt folgende endgültige Fassung: „Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist. — Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen der Bundesverwaltung zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, soweit dafür nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird. — Die B.-G. und die von der B.-Vers. genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend. — Die Kantone sind mit Ge-

nehmigung der B.-Vers. befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen. — Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren werden durch das Gesetz bestimmt.“ Zugleich wurde Art. 103 folgendermassen umgeändert: „Die Geschäfte des B.-R. werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom B.-R. als Behörde aus. — Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihren untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung überwiesen werden. — Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein eidgenössisches Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.“

Der B.-B. wurde vom St.-R. mit 24 gegen 4 Stimmen und vom N.-R. mit 115 einstimmig angenommen (Prot. des St.-R., Bd. 162, Nr. 227; Prot. des N.-R., Bd. 172, Nr. 884).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1914 mit 204,394 gegen 123,431 Einzelstimmen und $16\,^{4}/_{2}$ gegen $3\,^{2}/_{2}$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1914, IV, 668; A. S. 30, 659).

Die Abstimmung wurde von den Kriegsereignissen überschattet. Die Zeitungen brachten nur wenig Notizen über die Vorlage. Keine Partei machte Opposition. Die immerhin starken Minderheiten setzten sich hauptsächlich aus Bauern zusammen. Die Beteiligung betrug bloss 38,5 Prozent, was teils den Kriegsereignissen, teils der mangelhaften Aufklärung zuzuschreiben ist.

3. Abschnitt:

Abstimmungen über Volksbegehren betreffend Abänderung der Bundesverfassung.

1. Unterabschnitt:

Volksanregung einer Totalrevision der Bundesverfassung.

Abstimmung über die Revision der Bundesverfassung auf Grund eines Volksbegehrens.

I. Geschichte. Nachdem ein Ausführungsgesetz zu Artikel 39 der B.-Verf. in der Abstimmung vom 23. April 1876 verworfen worden war (vergl. 3. fakultative Referendumsabstimmung), reichte am 19. März 1879 Nationalrat Joos folgende Motion ein: „Beschluss der B.-Vers.: 1. Art. 39 der B.-Verf. ist aufgehoben. — 2. An seine Stelle tritt folgender Artikel: Nur dem Bunde steht das Recht zu, Banknoten bzw. Kassenscheine auszugeben. Er darf jedoch keine Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen. — 3. Dieser Revisionsartikel ist der Volksabstimmung zu unterbreiten. — 4. Der B.-R. ist mit der Vollziehung dieses letzteren Beschlusses beauftragt" (Uebers. Verh. der B.-Vers., Juni 1879, Nr. 22). Dieselbe wurde aber nicht erheblich erklärt. Es folgte nun die Langenthaler Petition vom 1. Oktober 1879[46]). Die B.-Vers. beschloss am 18. Dezember 1879 auf Antrag des B.-R. Nichteintreten, empfahl aber dem B.-R., möglichst bald ein Banknotengesetz vorzulegen (vergl. 3. fakultative Referendumsabstimmung, Abschnitt III). Daraufhin wurden Unterschriften gesammelt, und am 3. August 1880 reichte Nationalrat Joos eine von 52,588 Stimmberechtigten unterzeichnete Eingabe ein, betitelt: „Volksinitiative für alleiniges Recht des Bundes zur Ausgabe von Banknoten und Kassenscheinen." Sie verlangte, dass Art. 39 der B.-Verf.

[46]) Sie verlangte, die B.-Vers. solle unverzüglich von sich aus Art. 39 und 120 der B.-Verf. zur Revisionsabstimmung bringen

durch folgende Bestimmung ersetzt werde: „Nur dem Bunde steht das Recht zu, Banknoten bzw. Kassenscheine auszugeben. — Er darf keine Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen. — Der aus der Ausgabe von Banknoten bzw. Kassenscheinen sich ergebende Gewinn wird nach einem gesetzlich zu bestimmenden Maßstabe zwischen Bund und Kantonen verteilt."

Der B.-R. vertrat die Ansicht (Botsch. vom 18. August 1880; B.-Bl. 1880, III, 595), dass das geltende Recht die Volksinitiative nur für die Totalrevision der Verfassung zulasse. Ihm schlossen sich die Räte mit B.-B. vom 17. Dezember 1880 (A. S. 5, 209) an, und es wurde dem Volke die Frage vorgelegt: „Soll eine Revision der B.-Verf. stattfinden?"

Der St.-R. nahm den B.-B. mit 30 gegen 5 und der N.-R. mit 97 gegen 11 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 70, Nr. 475; Prot. des N.-R., Bd. 74, Nr. 660).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 31. Oktober 1880 mit 260,126 gegen 121,099 Einzelstimmen verworfen (B.-Bl. 1880, IV, 499; A. S. 5, 260).

Die grosse Mehrheit der Bürger wünschte keine Totalrevision der Verfassung, und um Art. 39 abzuändern, schien es nicht nötig, das schwerfällige Verfahren von Art. 120, Abs. 2 der B.-Verf. anzuwenden.

---

2. Unterabschnitt:

Volksanregungen von Partialrevisionen der Bundesverfassung.

1. Initiative betreffend Aufnahme eines neuen Art. 25 bis in die B.-Verf. (Schächtverbot).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Die beiden Kantone Aargau und Bern hatten besondere gesetzliche Bestimmungen aufgestellt, um das Schlachten der Tiere ohne vor-

herige Betäubung vor dem Blutenzuge zu verbieten. Damit wandten sie sich bewusst gegen den altüberlieferten jüdischen Ritus. Diese Gesetze waren von jüdischer Seite mit Erfolg wegen Verletzung der Kultusfreiheit (Art. 50 der B.-Verf.) angefochten worden. Daraufhin reichten die Tierschutzvereine und ihre Anhänger in den Monaten August bis Oktober 1892 dieses erste Volksbegehren ein, das von 83,149 Bürgern unterzeichnet war (B.-Bl. 1892, IV, 762). Es sollte dergestalt jene „grausame Tierquälerei" auf verfassungsrechtlichem Wege für die ganze Schweiz beseitigt werden. Die B.-Vers. verzichtete auf die Aufstellung eines Gegenentwurfes und empfahl Verwerfung; der St.-R. mit 31 einstimmig und der N.-R. mit 61 gegen 49 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 105, Nr. 934; Prot. des N.-R., Bd. 110, Nr. 935).

II. Die Abstimmung. Der neue Art. 25bis wurde in der Abstimmung vom 20. August 1893 mit 191,527 gegen 127,101 Einzelstimmen und $10\,^3/_2$ gegen $9\,^3/_2$ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1893, IV, 399; A. S. 13, 1020).

Die Vorlage wurde besonders von den Juden bekämpft. Sie wiesen darauf hin, dass durch die neue Bestimmung die Art. 49 und 50 der B.-Verf. einseitig beschränkt würden. Auch brachten sie Zeugnisse und Aussprüche berühmter in- und ausländischer Autoritäten bei, die das Schächten als die beste und die Tiere am wenigsten quälende Schlachtart bezeichneten. Allein, die Vorlage war ihrer Natur nach dazu angetan, das Urteil der Stimmenden zu trüben, da die Verschiedenheit der Religion und der Rasse die Gemüter erregte.

2. Initiative betreffend Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung über das Recht auf Arbeit.

I. Inhalt des Begehrens. Am 29. August 1893 wurde ein von 52,387 Stimmberechtigten unterzeichnetes Volksbegehren folgenden Inhaltes eingereicht (B.-Bl. 1893, IV, 369): „Das Recht auf ausreichende, lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen. —

Insbesondere sollten Bestimmungen getroffen werden: a) zum Zwecke genügender Fürsorge für Arbeitsgelegenheit, namentlich durch eine auf möglichst viele Gewerbe und Berufe sich erstreckende Verkürzung der Arbeitszeit; b) zum wirksamen und unentgeltlichen öffentlichen Arbeitsnachweis, gestützt auf die Fachorganisation der Arbeiter; c) für Schutz der Arbeiter und Angestellten gegen ungerechtfertigte Entlassung und Arbeitsentziehung; d) für sichere und ausreichende Unterstützung unverschuldet ganz oder teilweise Arbeitsloser, sei es auf dem Wege der öffentlichen Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit, sei es durch Unterstützung privater Versicherungsinstitute der Arbeiter aus öffentlichen Mitteln; e) für praktischen Schutz der Vereinsfreiheit, insbesondere für ungehinderte Bildung von Arbeiterverbänden zur Wahrung der Interessen der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für ungehinderten Beitritt zu solchen Verbänden; f) für Begründung und Sicherung einer öffentlichen Rechtsstellung der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für demokratische Organisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden.“ Die in diesem Begehren aufgestellten Forderungen waren ein Auszug aus dem damaligen sozialistischen Parteiprogramm.

Die B.-Vers. beantragte ohne weitere Ausführungen des B.-R. Verwerfung. Der St.-R. mit 33 Stimmen einstimmig und der N.-R. mit 108 gegen 2 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 107, Nr. 195; Prot. des N.-R., Bd. 113, Nr. 199).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde in der Abstimmung vom 3. Juni 1894 mit 308,289 gegen 75,880 Einzelstimmen und allen Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1894, III, 89).

Der Initiativvorschlag trug allzusehr den Stempel einseitiger Parteiinteressen. Daher war es von allem Anfang an wenig wahrscheinlich, dass er angenommen werde. Es wurde nicht einmal vor der Abstimmung viel darüber geschrieben, und auch grössere Aufklärungsversammlungen unterblieben. Der Widerstand war allgemein. Nur die Arbeiter stimmten für die Vorlage.

3. Initiative betreffend Aufnahme eines Art. 30bis in die Bundesverfassung (Beutezug).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Als infolge des Zollkrieges mit Frankreich die Zolleinnahmen vorübergehend stark gestiegen waren, benützte man die scheinbar günstige Gelegenheit, um einen kleinen Gewaltstreich gegen die Finanzkräfte des Bundes zu unternehmen. Am 8. April 1894 wurde eine von 71,461 Bürgern unterzeichnete Volksinitiative eingereicht, welche die Aufnahme des folgenden Art. 30bis in die B.-Verf. verlangte (B.-Bl. 1894, II, 657): „Der Bund hat den Kantonen vom Gesamtbetrag der Zölle alljährlich Fr. 2.— per Kopf, nach Massgabe der durch die jeweilen letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung zu verabfolgen. — Diese Verfassungsbestimmung tritt zum ersten Male in Wirksamkeit für das Jahr 1895." Dieses Begehren wurde hauptsächlich unter Hinweis auf den „verschwenderischen Haushalt des Bundes" gestellt.

In seinen Berichten vom 18. Mai und 15. Juni 1894 (B.-Bl. 1894, II, 657, 832) wies der B.-R. besonders darauf hin, dass die Grundlagen der Anregung, welche sich darauf stützen, dass der Bund gar nicht alle Einnahmen aus den Zöllen benötige, falsch seien, insofern der Bund in den Jahren 1891 bis 1893 allein ein Defizit von 24 Millionen gehabt habe, das bis zum Jahre 1897 voraussichtlich um weitere 7 Millionen anwachsen werde. Er wies nach, dass die gegenwärtig hohen Zolleinnahmen durch den Zollkrieg mit Frankreich hervorgerufen und somit nur vorübergehender Natur seien. Er empfahl daher Verwerfung der Vorlage.

Der St.-R. schloss sich dem B.-R. mit 27 gegen 14 und der N.-R. mit 105 gegen 22 Stimmen an (Prot. des St.-R., Bd. 108, Nr. 320; Prot. des N.-R., Bd. 114, Nr. 320).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. November 1894 mit 350,639 gegen 145,462 Einzelstimmen und 13½ gegen 8½ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1894, IV, 553).

Es wurden zahlreiche Versammlungen abgehalten und viele Flugblätter unter das Volk geworfen. Von beiden Seiten

wurde der Kampf sehr heftig geführt. Das Begehren wurde hauptsächlich in den katholischen Kantonen unterstützt, während die Verfechter der B.-Verf. von 1874 behaupteten, die Vorlage bezwecke die Schwächung des Bundes. Sie bekämpften daher das Volksbegehren energisch. Diese Abstimmung zeigt, dass das Volk Verständnis für die finanzielle Stellung von Bund und Kantonen hat.

4. Initiative betreffend Abänderung von Art. 73 der Bundesverfassung (Proportionalwahl des Nationalrates).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Bereits in den Revisionsverhandlungen von 1871/72 war folgende Anregung gemacht worden: „Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder Landesteil, bildet einen Wahlkreis. Wenn in einem Wahlkreis zwei oder mehr Mitglieder in den N.-R. zu wählen sind, so findet der erste Wahlgang nach dem proportionalen Wahlverfahren statt, und es tritt die Wählerquote an die Stelle des absoluten Mehrs, d. h. es sind alle diejenigen als gewählt zu erklären, welche jene Stimmenzahl erhalten haben, die sich ergibt, wenn man die Zahl der gültigen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Nationalräte des betreffenden Wahlkreises teilt. Bei allfälligen weiteren Wahlgängen sowie bei der Wahl eines einzigen Mitgliedes findet die bisher üblich gewesene Abstimmungsweise statt“ (Prot. des N.-R. 1871/72, S. 349, 390). In der nachfolgenden Besprechung wurden die Vor- und Nachteile des Verfahrens eingehend behandelt. Man liess aber schliesslich die Frage doch wieder fallen. Sie wurde jedoch in der Folgezeit durch ein Postulat vom 25. April 1881 neuerdings vor die Räte gebracht. In seiner Botschaft vom 30. Oktober 1883 (B.-Bl. 1883, IV, 199, 215) legte der B.-R. zwei Gutachten vor (Denkschrift vom März 1882), beide ablehnend.

Nachdem wiederum mehr als 10 Jahre verflossen waren [47]), wurde in den Monaten Mai—Juli 1899 ein von 64,378 Bürgern unterzeichnetes Volksbegehren eingereicht. Dasselbe verlangte,

[47]) Es waren noch verschiedene Motionen eingereicht worden, so diejenige der N.-R. Zemp, Keel und Pedrazzini im Juni 1884, von N.-R. Ador am 27. Juni 1890, sowie von N.-R. Wullschleger am 21. April 1898.

dass Art. 73 der B.-Verf. durch folgenden Artikel ersetzt werde: „Die Wahlen in den N.-R. sind direkt. Sie finden nach dem Grundsatze der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. — Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen“ (B.-Bl. 1899, IV, 741). Vergl. auch Salis, I, Nr. 168; Blumer-Morel, III, 36; Schollenberger, Komm. S. 493 und Burckhardt, Komm. S. 664.

Der St.-R. empfahl dem Volke Verwerfung des Begehrens mit 24 gegen 15 und der N.-R. mit 73 gegen 45 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 128, Nr. 208; Prot. des N.-R., Bd. 134, Nr. 208).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. November 1900 mit 244,666 gegen 169,008 Einzelstimmen und 11 ½ gegen 10 ½ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1900, III, 670).

Da das System des proportionellen Wahlverfahrens im Interesse der Minderheitsparteien ist, wird es auch von ihnen aufgestellt und verfochten. Sie begründen das System mit der Billigkeit, welche in der verhältnismässigen Vertretung des Volkes liege, und vor allem bei einem demokratischen Staate wünschenswert scheine. Demgegenüber machen die Gegner, welche sich meist aus der Mehrheitspartei oder doch aus den verhältnismässig grossen und starken Parteien zusammensetzen, geltend, dass sich das System nie ganz befriedigend durchführen lasse, da immer ein gewisser Prozentsatz der Wähler nicht zur Geltung komme. Mehr von wissenschaftlicher Seite aus wird darauf hingewiesen, dass eine starke Mehrheitspartei im Interesse des Staates und einer festen Regierung liege; das Proportionalverfahren zersplittere aber immer die grossen Parteien, führe zu hemmenden Kompromissen und schwäche das Parlament. Bei der vorliegenden Abstimmung bestand noch eine starke Mehrheitspartei, in deren Interesse die Verwerfung der Vorlage war. Daher war von Anfang an der Ausgang der Abstimmung gewiss. Da aber die kleinen Parteien ein grosses parteipolitisches Interesse an der ganzen Frage hatten, liessen sie sich durch diesen Misserfolg nicht entmutigen (vergl. 9. und 10. Initiativabstimmung).

5. Initiative betreffend Abänderung der Art. 95, 96, 100 und 103 der Bundesverfassung (Erhöhung der Mitgliederzahl des B.-R. auf 9 und Wahl durch das Volk).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Die Wahl der obersten vollziehenden Behörde durch das Volk war bereits in der Revisionskommission von 1848 angeregt, aber mit 10 gegen 9 Stimmen abgelehnt worden (Prot. der Revisionskommission, S. 132 bis 134, 158, 181). Im Jahre 1872 wurde dieselbe Anregung im N.-R. gemacht, jedoch mit 67 gegen 12 Stimmen verworfen (Prot. des N.-R., 1872, S. 402, 406 bis 411). Ein neuer Versuch im Jahre 1874 fand keine bessere Aufnahme. Damit schien die ganze Frage erledigt zu sein, als im Juni und Juli 1899 56,350 Schweizerbürger ein Volksbegehren einreichten, welches u. a. die Abänderung der Art. 95, 96, 100 und 103 der B.-Verf. verlangte. Die abgeänderten Artikel des Begehrens hatten folgenden Wortlaut: Art. 95: „Die oberste, vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus 9 Mitgliedern besteht." Art. 96: „Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweilen am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von drei Jahren mit Amtsantritt auf den folgenden 1. Januar gewählt. — Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Es sollen nur zwei Wahlgänge stattfinden, von welchen auch der zweite frei ist. Im ersten Wahlgang entscheidet das absolute, im zweiten das relative Mehr. — Wahlfähig ist jeder in den N.-R. wählbare Schweizerbürger. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden, und müssen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören. — Die während einer Amtsdauer ledig gewordenen Stellen sind, wenn nicht die Gesamterneuerung innerhalb 6 Monaten bevorsteht, für den Rest der Amtsdauer sofort wieder zu besetzen." Art. 100: „Um gültig handeln zu können, müssen mindestens fünf Mitglieder des B.-R. anwesend sein." Art. 103: „Ueber die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen. — Bis zum Erlass eines Gesetzes werden die Geschäfte des B.-R. nach Departementen unter die einzelnen

Mitglieder verteilt, und geht der jeweilige Entscheid vom B.-R. als Behörde aus."

Das Initiativbegehren war von den Minderheitsparteien ausgegangen. Seine Befürworter betrachteten die Volkswahl als ein Mittel, die Demokratie zu fördern. Die gleichzeitige Erhöhung der Mitgliederzahl des B.-R. sollte es ermöglichen, auch die Minderheitsparteien zur Mitarbeit in der vollziehenden Behörde heranzuziehen.

Der St.-R. beantragte Verwerfung mit 28 gegen 7 und der N.-R. mit 79 gegen 33 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 128, Nr. 208; Prot. des N.-R., Bd. 134, Nr. 197).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 4. November 1900 mit 270,522 gegen 145,926 Einzelstimmen und 14 gegen 8 Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1900, IV, 775).

Entscheidend für die Stimmabgabe war die Frage der Volkswahl des Bundesrates. Die Gegner der Vorlage befürchteten, dass durch die Volkswahl der B.-R. geschwächt werde, da diese wenig Garantie für die persönliche Fähigkeit und Tüchtigkeit der Gewählten biete; auch werde sie zur Kompromisswirtschaft führen.

Da die Minderheitsparteien mit dieser Initiative den Versuch unternommen hatten, die Stellung der freisinnigen Mehrheitspartei zu schwächen, richtete sich die Stellungnahme der verschiedenen Parteien nicht nach sachlichen Gründen, sondern es entschied einfach die Stärke der Mehrheitspartei, welche die Vorlage bekämpfte, die Abstimmung.

6. Initiative betreffend Abänderung von Art. 72 der Bundesverfassung (Wahl des N.-R. auf Grundlage der schweizerischen Bevölkerung).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Bereits im Jahre 1881 war im Schosse der nationalrätlichen Kommission zur Vorbereitung des B.-B. über die eidgenössische Volkszählung vom 1. Dezember 1880 die Anregung gemacht worden, den N.-R. statt auf Grundlage der Gesamtbevölkerung nur auf

der Grundlage der schweizerischen Bevölkerung zu wählen. Im Bericht der Kommission wurde dazu bemerkt: „Abgesehen davon, dass der erwähnte Antrag neue staatliche Vorarbeiten erfordern würde, verstösst er nicht nur gegen die bisherige Gesetzgebung des Bundes, sondern wäre auch unbillig gegenüber Verkehrszentren wie Basel, Zürich, Genf usw., woselbst auch die niedergelassenen Fremden zum schweizerischen Wohlstande beitragen und deshalb für die Zahl der Vertreter im N.-R. in Berücksichtigung fallen müssen." Damit war die Anregung für einmal erledigt. Sie wurde aber später wieder von Vertretern des Landes aufgegriffen. Am 17. Dezember 1897 reichten die Nationalräte Hochstrasser und Fonjallaz eine Motion ein, welche die Wahl des N.-R. ausschliesslich auf Grundlage der schweizerischen Bevölkerung forderte. Der N.-R. beschloss aber, entsprechend einem Bundesratsbericht vom 6. April 1898 (B.-Bl. 1898, II, 677), der Motion keine Folge zu geben. Der B.-R. wies in seinem Berichte darauf hin, dass, bei logischer Durchführung des Gedankens, die Vertreter überhaupt nur auf Grundlage der Stimmberechtigten gewählt werden dürften. In der verfassungsrechtlichen Entwicklung der Kantone glaubte er aber einen entschiedenen Rückgang der Vertretung nach Zahl der Stimmberechtigten feststellen zu können. Seiner Ansicht nach werde durch den neuen Vorschlag das ganze auf der Volks- und Ständevertretung beruhende System in Frage gestellt. Er glaubte sogar, dass es sich bei diesem Vorschlage mehr um ein Suchen nach augenblicklichen parteipolitischen Vorteilen handle. Nachdem ihre Anregung im Schosse des Parlamentes gescheitert war, betraten die Motionäre den Weg der Volksinitiative. Das Begehren wurde von 57,751 Bürgern unterzeichnet und vom 28. Februar bis 17. März 1902 eingereicht. Der massgebende Passus des Art. 72 der B.-Verf. sollte künftig folgendermassen lauten: „Auf je 20,000 Seelen der schweizerischen Bevölkerung wird ein Mitglied gewählt" (B.-Bl. 1902. II, 475).

Die praktische Folge des Volksbegehrens wäre die Verminderung der Nationalratsmitglieder von 167 auf 147 gewesen, was wohl nach allgemeinen Erfahrungen kein Schaden gewesen wäre. Von dieser Verminderung wären allerdings gerade die

Städtekantone betroffen worden, was von den Initianten auch beabsichtigt war[48]). Nun mag es zwar auf der einen Seite richtig sein, dass die Städte die ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Vertretung haben sollen; auf der andern Seite scheint es aber den demokratischen Grundsätzen zu widersprechen, dass dem Stadtbürger eine Stimme von 1½ bis 2mal grösserem Gewicht zukommt, als den Stimmberechtigten ländlicher Gegenden.

Der St.-R. beantragte Ablehnung des Begehrens mit 26 gegen 8 und der N.-R. mit 102 gegen 15 Stimmen (Prot. des St.-R., Bd. 137, Nr. 107; Prot. des N.-R., Bd. 143, Nr. 111).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 mit 295,085 gegen 95,131 Einzelstimmen und 18 gegen 4 Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1903, IV, 82).

Die Vorlage war im Interesse der ländlichen Parteien, also zur Zeit der Abstimmung eigentlich nur der konservativen Partei, da die Bauernpartei noch nicht bestand. Hingegen hatten die herrschende freisinnige Partei sowie die Sozialisten, welche besonders in den grossen Städtekantonen viele Anhänger zählten, grosses Interesse daran, dass der Vorschlag abgelehnt werde. Daher konnte über den Ausgang der Abstimmung kein Zweifel bestehen. Das Schicksal der Vorlage wurde aber besiegelt durch die gleichzeitige Unterbreitung des Ergänzungsgesetzes zum Bundesstrafrecht (28. fakultative Referendumsabstimmung), durch die gerade herrschende allgemeine Unzufriedenheit, und durch die sehr schwache Beteiligung der ländlichen Bevölkerung.

7. Initiative betreffend Einführung eines Art. 23bis in die Bundesverfassung (Nutzbarmachung der Wasserkräfte).

I. Geschichte und Inhalt des Begehrens. Im Juli und August 1906 reichten 95,290 Bürger folgendes Volks-

[48]) So hätten Zürich 4, Basel und Genf je 3, St. Gallen 2, Bern 1, Tessin 2, Waadt 2, Graubünden, Thurgau und Wallis je 1 Vertreter verloren (Tessin, Graubünden und Wallis wohl wegen der fremden Kurgäste).

begehren [49]) ein: „Die Gesetzgebung über die Ausnützung der Wasserkräfte und über die Fortleitung und Abgabe der daraus gewonnenen elektrischen Energie ist Sache des Bundes. — Dabei haben die Kantone oder die nach den kantonalen Rechten dazu Berechtigten Anspruch auf die für die Benützung der Wasserkräfte zu entrichtenden Gebühren und Abgaben. — Vom Zeitpunkte der Annahme dieses Artikels an ist in allen neuen Wasserrechtskonzessionen die Anwendung der künftigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung vorzubehalten, und darf die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland nur mit Bewilligung des B.-R. erfolgen" (B.-Bl. 1907, I, 421).

Schon im Jahre 1891 war in einer Eingabe der schweizerischen Gesellschaft „Frei Land" angeregt worden, die Wasserkräfte der Schweiz als Eigentum des Bundes zu erklären. Seither hatte die Frage den B.-R. wiederholt beschäftigt. Als dann das obige Volksbegehren eingereicht wurde, schlug der B.-R. den Räten mit Botschaft vom 30. März 1907 (B.-Bl. 1907, II, 624) vor, die Ordnung des Wasserrechts nicht, wie ursprünglich geplant war, dem Z. G. B. zu überlassen, sondern einem Spezialgesetze vorzubehalten, vorerst aber die verfassungsmässige Grundlage in einem Art. 24bis (vergl. 19. obligatorische Referendumsabstimmung) zu schaffen.

Daraufhin zog das Initiativkomitee das Volksbegehren zugunsten des Entwurfes der Räte zurück. Diese Handlung war vom verfassungsrechtlichen Standpunkte aus anfechtbar, da Art. 121 der B.-Verf. keine Bestimmung enthält, welche gestattet, ein Volksbegehren zurückzuziehen (vergl. dazu das im ersten Teil, erster Abschnitt unter III, 2 Gesagte).

8. Initiative betreffend Einführung eines Art. 32ter in die Bundesverfassung (Absinthverbot).

I. Inhalt und Zweck des Begehrens. Am 31. Januar 1907 wurde ein von 167,814 Stimmberechtigten unter-

[49]) Die Unterschriften stammten zum weitaus grössten Teil aus der deutschen Schweiz. So waren im Kanton Zürich allein 34,454 gültige Unterschriften, in den beiden Basel 10,693, in St. Gallen 8626 und in den Kantonen Thurgau, Solothurn, Aargau, Glarus und Bern zusammen 25,155 Unterschriften gesammelt worden.

zeichnetes[50]) Volksbegehren eingereicht (B.-Bl. 1907, I, 421), welches die Aufnahme des heutigen Art. 32ter in die B.-Verf. sowie eine entsprechende Abänderung von Art. 31, lit. b verlangte. Die Initianten wollten dadurch sowohl den gesundheitsschädlichen Genuss von Absinth bekämpfen, wozu ihrer Ansicht nach die kantonalen Vorschriften allein nicht ausreichten, als auch einer weiteren Verbreitung auf andere Gegenden der Schweiz ein für allemal durch ein strenges Verbot vorbeugen.

In seiner Botschaft vom 9. Dezember 1907 (B.-Bl. 1907, VI, 341) erklärte der B.-R., dass sich ein gänzliches Verbot nicht genügend rechtfertige, da Absinth in grösserem Masse nur in fünf Kantonen getrunken werde, von denen zwei bereits ein Verbot erlassen hätten. Es stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in die Gewerbefreiheit dar, und zudem sei die Wirksamkeit eines derartigen Verbotes zweifelhaft. Es gebe andere, wirksamere Mittel zur Bekämpfung; jedoch lasse die im B.-G. vom 27. Januar 1892 aufgestellte Frist (1 Jahr, laut Art. 8) zur Erledigung einer formulierten Initiative keine Zeit, um einen gründlich durchgearbeiteten Gegenentwurf aufzustellen. Er schlug daher der B.-Vers. vor, dem Volke Verwerfung des Volksbegehrens zu empfehlen; ihm schloss sich die nationalrätliche Kommissionsmehrheit an. Die Minderheit dagegen empfahl die Vorlage, namentlich unter Hinweis auf die Gefahr, dass sich die Gewohnheit weiter verbreite. Ihrer Ansicht waren auch die Räte.

Der St.-R. empfahl das Volksbegehren mit 24 gegen 12, und der N.-R. mit 82 gegen 53 Stimmen zur Annahme (Prot. des St.-R., Bd. 152, Nr. 931; Prot. des N.-R., Bd. 156, Nr. 905).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 5. Juli 1908 mit 241,078 gegen 138,669 Einzelstimmen und 20 gegen 2 Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1908, IV, 275; A. S. 24, 879).

Die Parteien hatten die Stimmen freigegeben. Die Alkoholgegner befürworteten das Volksbegehren warm. In den fünf

[50]) Die Unterschriften verteilten sich hauptsächlich auf Bern mit 38,012, Waadt mit 20,831, Zürich mit 17,505, St. Gallen mit 11,153, Aargau mit 12,396 und Neuenburg mit 9600.

Kantonen, in welchen der Absinthgenuss bereits stark verbreitet war, fanden die Gegner der Vorlage zahlreiche Anhänger, und die Kantone Genf und Neuenburg verwarfen sogar. Die ziemlich starke Beteiligung ist auf die gleichzeitige Abstimmung über die 18. obligatorische Referendumsvorlage zurückzuführen.

9. Initiative betreffend Abänderung des Art. 73 der Bundesverfassung (Proportionalwahl des N.-R.).

I. Inhalt des Begehrens[51]). Das Volksbegehren wurde in den Monaten Juni bis August 1911 eingereicht und war von 142,263 Bürgern unterzeichnet (B.-Bl. 1909, IV, 574). Es verlangte, dass Art. 73 der B.-Verf. durch folgende Bestimmung ersetzt werde: „Die Wahlen in den N.-R. sind direkt. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. — Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen. — Bis zum Erlass eines B.-G. wird die Ausführung durch Verordnung des B.-R. geregelt. — Das proportionale Wahlverfahren findet zum ersten Male für die Gesamterneuerung des N.-R. im Jahre 1911 Anwendung."

Der St.-R. empfahl dem Volke mit 26 gegen 10, und der N.-R. mit 100 gegen 45 Stimmen das Volksbegehren abzulehnen (Prot. des St.-R., Bd. 158, Nr. 522; Prot. des N.-R., Bd. 163, Nr. 481).

II. Die Abstimmung. Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 23. Oktober 1910 mit 265,194 gegen 240,305 Einzelstimmen und $9\,^2/_2$ gegen $10\,^4/_2$ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1910, V, 428).

Die Vorlage wurde von den Sozialisten und Konservativen befürwortet, dagegen von der freisinnigen und liberalen Partei heftig bekämpft. Diesmal gelang es den Gegnern noch, die Mehrheit der Bürger zur Verwerfung zu bewegen, aber nicht mehr die Mehrheit der Stände. Die Beteiligung betrug in der deutschen Schweiz durchschnittlich 55 Prozent.

---

[51]) Vgl. auch die 4. Initiativabstimmung.

10. Initiative betreffend Abänderung von Art. 73 der Bundesverfassung (Proportionalwahl des N.-R.).

I. Geschichte des Begehrens[52]). Es wurde in den Monaten August und September 1913 eingereicht und war von 122,880 Bürgern unterschrieben (B.-Bl. 1913, IV, 289). Inhaltlich stimmte es genau mit dem im Jahre 1899 gestellten Begehren überein.

Der B.-R. bemühte sich in seiner Botschaft vom 16. März 1914 (B.-Bl. 1914, II, 119) die Vor- und Nachteile des Proportionalsystems einander gegenüberzustellen. Als Vorteile zählte er auf: ein vermehrtes Interesse der Wähler bei der Bestellung der Vertreter; ruhigere Wahlkämpfe; Vermeidung sogenannter „unnatürlicher Allianzen"; ruhigere Entwicklung und vermehrte Stetigkeit der politischen Verhältnisse, und endlich Beseitigung der Stichwahlen. Ob die Eigenschaften und Fähigkeiten der Volksvertretung auch verbessert würden, glaubte er nicht beantworten zu können. Zu den Mängeln des Verfahrens rechnete er: die gesteigerte Macht und Bedeutung der Parteien, die Kompliziertheit des Verfahrens und die Zersplitterung der Parteien. Zum Schlusse bemerkte er: „Bei aller Anerkennung des guten Kerns, der in dem Gedanken der Verhältniswahl steckt, kann weder die grundsätzliche Richtigkeit des Systems noch dessen Zweckmässigkeit oder gar Notwendigkeit seiner Einführung in Hinsicht auf unsere besonderen Verhältnisse im Bunde zugegeben werden. In Abwägung der mit den verschiedenen Ausgestaltungen des Proportionalitätsgrundsatzes verknüpften Vorteile und Mängel, in Würdigung insbesondere der tatsächlichen politischen Verhältnisse und unserer verfassungsrechtlichen Einrichtungen, vermögen wir in der Einführung der Verhältniswahl keinen wirklichen Fortschritt zu erblicken, können vielmehr den mit ihr verbundenen Folgen für die Entwicklung unseres staatlichen Lebens nur mit ernsten Bedenken entgegensehen. Insbesondere scheint uns die Eingliederung des neuen Wahlverfahrens in der Form, die ihm das Volksbegehren geben will, nicht als annehmbar." Er beantragte daher, dem

[52]) Über die früheren Versuche, die Proportionalwahlen für den N.-R. einzuführen vgl. 4. und 9. Initiativabstimmung.

Volke die Ablehnung des Begehrens zu empfehlen, ohne einen Gegenentwurf aufzustellen. Die B.-Vers. schloss sich seiner Ansicht an.

Der St.-R. empfahl dem Volke Verwerfung der Vorlage mit 20 gegen 18 und der N.-R. mit 135 gegen 21 Stimmen (St.-B. des St.-R., Bd. 28, S. 75; St.-B. des N.-R., Bd. 28, S. 584).

II. Die Abstimmung[53]). Die Vorlage wurde vom Volke in der Abstimmung vom 13. Oktober 1918 mit 299,550 gegen 149,035 Einzelstimmen und 17 $^5/_2$ gegen 2 ½ Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1918, V, 95).

Das Begehren war von der sozialistischen Partei ausgegangen, die zur Zeit der Abstimmung grossen Zuwachs erhalten hatte. Keine der grossen Parteien hatte mehr eine ausgesprochene Mehrheit. Die Freisinnigen hatten die Stimmen freigegeben. Die Katholiken stimmten zumeist für die Vorlage. Einzig die Kantone Appenzell A.-Rh., Waadt und Thurgau verwarfen[54]). Die Beteiligung betrug nur 47,9 Prozent[55]).

11. Initiative betreffend Ergänzung von Art. 89 der Bundesverfassung (Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum).

I. Geschichte und Inhalt des Begehrens. In den Monaten Juli und November 1913 wurde ein von 64,391 Bürgern unterzeichnetes Volksbegehren eingereicht, welches verlangte, dass dem Art. 89 der B.-Verf. folgender 3. Absatz hinzugefügt werde: „Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten

---

[53]) Die 13. Initiative betr. die direkte Bundessteuer kam vor der 10. Initiative zur Abstimmung.

[54]) Thurgau selber führte das Proportionalsystem für den Grossen Rat im folgenden Jahre ein.

[55]) Zur Zeit der Abstimmung hatten bereits folgende Kantone das proportionale Wahlsystem eingeführt: Neuenburg 1888; Tessin 1890; Genf 1892; Zug 1894; Freiburg 1894; Solothurn 1895; Bern 1895: Schwyz 1900; Baselstadt 1905; Wallis 1908; St. Gallen 1909; Luzern 1909 und Zürich 1916.

Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird" (B.-Bl. 1913, V, 217). Die Unterschriften waren hauptsächlich in der französischen Schweiz gesammelt worden, die im Jahre 1913 den Gotthardvertrag bekämpft hatte, weil er die Eisenbahntarifhoheit der Schweiz beschränkte (vergl. B.-Bl. 1919, V, 131; 1913, I, 333; A. S. 27, 349).

Der B.-R. nahm in seinem ersten Berichte vom 29. Mai 1914 (B.-Bl. 1914, III, 445) eine ganz und gar ablehnende Stellung ein. Er glaubte, dass es zu Schwierigkeiten führen werde, wenn das fakultative Referendum auch auf Verträge mit dem Ausland erstreckt würde. Die Unterscheidung von unbefristeten oder auf die Dauer von 15 Jahren abgeschlossenen Verträgen einerseits, und Verträgen von kürzerer Dauer anderseits, hielt er für verfehlt, da sie jeder Logik entbehre. Er erachtete grundsätzlich eine Ausdehnung der Volksrechte auf das Gebiet der auswärtigen Beziehungen nicht als wünschenswert.

In einer zweiten Botschaft vom 9. Mai 1919 (B.-Bl. 1919, II, 222) hingegen änderte der B.-R. seine Ansicht, ohne dass die wirklichen Gründe, die offenbar mehr politischer Natur waren, aus den etwas verschwommenen Aeusserungen klar hervorgingen. Er glaubte nun, dass dem Volke auch nach aussen ein direktes Mitspracherecht zukommen solle, gemäss der fortschrittlichen Entwicklung des demokratischen Gedankens. Jedoch unterbreitete er der B.-Vers. einen Gegenentwurf, welcher der Fassung der Initianten noch folgende Klausel anhängte: „In Zeiten von Krieg und Kriegsgefahr kann die B.-Vers. den Beschluss betreffend Genehmigung eines Staatsvertrages dringlich erklären. In diesem Falle kann eine Volksabstimmung nicht verlangt werden."

Die Räte schlossen sich aber der Fassung des Volksbegehrens an. Der St.-R. stimmte dem Begehren zu, und der N.-R. empfahl dem Volke Annahme mit 121 Stimmen einstimmig (St.-B. des St.-R., Bd. 36, S. 392; St. B. des N.-R., Bd. 36, S. 346).

II. Die Abstimmung[56]). Das Volksbegehren wurde vom Volke in der Abstimmung vom 30. Januar 1921 mit 398,538 gegen 160,004 Einzelstimmen und 17 $^6/_2$ gegen 2 Standesstimmen angenommen (B.-Bl. 1921, I, 423).

[56]) Das 12. Initiativbegehren gelangte vor dem 11. zur Abstimmung.

Alle Parteien hatten die Vorlage befürwortet, mit Ausnahme der freisinnigen Partei, welche ihre Stimmen freigegeben hatte. Die Beteiligung betrug 57,9 Prozent. Verwerfende Standesstimmen gaben nur Uri und Thurgau ab. Die welschen Kantone nahmen mit grosser Mehrheit an.

12. Initiative betreffend Abänderung von Art. 35 der Bundesverfassung (Spielbankenverbot).

I. Geschichte des Begehrens. In den Jahren 1863 bis 1865 hatten die Kantone versucht, sich auf dem Konkordatswege über die Zulässigkeit des öffentlichen Spiels zu einigen. Man konnte sich aber nicht verständigen. Wahrscheinlich auch deshalb, weil man dem Volke das Verbot der Lotterie- und Hazardspiele als 9. Revisionspunkt im Jahre 1866 zur Abstimmung unterbreitet hatte [57]).

In die Verfassung von 1874 wurde, hauptsächlich wegen der Mißstände in Uri und Schwyz und der Spielbanken von Genf und Saxon folgender Art. 35 aufgenommen: „Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zurzeit bestehenden Spielhäuser müssen am 31. Christmonat 1877 geschlossen werden. — Allfällige seit dem Anfang des Jahres 1871 erteilte oder erneute Konzessionen werden als ungültig erklärt. — Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen“ [58]). Durch die Aufnahme dieses Artikels hatte man, wie der B.-R. in seinem Berichte vom 29. Mai 1916 (B.-Bl. 1916, III, 1) betont, soviel erreicht, dass jene berüchtigte Spielhölle von Saxon geschlossen wurde, und dass die später aufkommenden Hazardspiele in den Kursälen einen ungefährlichen Charakter annahmen.

Der Kursaal in Genf hatte aber Anlass zu berechtigten

---

[57]) Der betr. Revisionspunkt lautete: „Dem Bunde steht das Recht zu, gesetzliche Bestimmungen gegen den gewerbmässigen Betrieb von Lotterie- und Hazardspielen auf dem Gebiete der Eidgenossenschaft zu erlassen“. In der Abstimmung vom 14. Jan. 1866 wurde aber dieser Punkt mit 176,788 gegen 139,062 Einzelstimmen und 12½ gegen 9½ Standesstimmen verworfen (B.-Bl. 1866, I, 121).

[58]) Vgl. Prot. des N.-R 1871/72, S. 177, 544; Prot. der eidg. Räte 1873/74, S. 55, 324 und 337.

Klagen gegeben. Dies führte schliesslich zu folgendem Volksbegehren: „Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der B.-Verf. werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt: „Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. — Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt. — Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind binnen 5 Jahren nach Annahme dieser Bestimmung zu schliessen.“ Dasselbe war von 117,494 Bürgern unterzeichnet und wurde vom Juni bis September 1914 eingereicht.

Während der bisherige Art. 35 der B.-Verf. dem B.-R. ermöglicht hatte, den Begriff „Spielbanken“ je nach den praktischen Bedürfnissen auszulegen, so dass immer noch gewisse Spielhäuser geduldet worden waren, wünschten die Initianten, indem sie eine genaue Definition einführten, alle Spielhäuser ausnahmslos zu beseitigen. Der B.-R. wandte sich in seinem Berichte vom 27. Mai 1916 (vergl. oben) gegen eine genaue Umschreibung überhaupt, die die vollziehende Behörde in der praktischen Handhabung des Artikels einschränke. Er stellte zudem fest, dass die Definition des Begehrens keineswegs klar und eindeutig sei; auch könne eine gesetzliche Definition mit der Zeit leicht zu starr und zu eng werden. Die bisherige Auslegung des Art. 35 habe sich hauptsächlich gegen die Schädigung und die Gefahr der Glücksspiele gerichtet, wobei besonders auf die Ungefährlichkeit der Einsatzhöhe abgestellt worden sei. Das Begehren lasse nun aber gerade diese Limitierung der Einsätze nicht mehr zu. Der B.-R. beantragte daher, einen Gegenentwurf aufzustellen. Die B.-Vers. schloss sich seiner Meinung an, und der Gegenentwurf erhielt folgende Fassung: „Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind untersagt. — Glücksspielunternehmungen, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, fallen nicht unter das Verbot, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden. Die Kantone können jedoch Glücksspielunternehmungen auch dieser Art verbieten“ (B.-Bl. 1919, IV, 739). Es sollten vor allem die Glücksspiele in den Kursälen erhalten werden. Das Volksbegehren wandte sich jedoch gerade gegen derartige Betriebe, so dass der Gegenentwurf der Absicht der Initianten straks entgegenlief.

Der St.-R. hatte den Gegenentwurf mit 18 mehrheitlich und der N.-R. mit 68 gegen 23 Stimmen angenommen (St.-B. des St.-R., Bd. 29, S. 626; St.-B. des N.-R., Bd. 29, S. 999).

II. Die Abstimmung. Das Volksbegehren wurde in der Abstimmung vom 21. März 1920 mit 269,740 gegen 221,996 Einzelstimmen und $12^2/_2$ gegen $7^4/_2$ Standesstimmen angenommen, während der Gegenentwurf der B.-Vers. mit 344,915 gegen 107,230 Einzelstimmen und 21½ gegen ½ Standesstimmen verworfen wurde (B.-Bl. 1920, IV, 300).

Das Begehren wurde von der Hotelindustrie der grossen Fremdenkurorte und ihrem Anhange bekämpft, da das vollständige Spielbankenverbot die Kurkassen um grosse Einnahmen brachte. Die Sozialisten empfahlen die Vorlage, während die andern Parteien die Stimme freigaben. Die gleichzeitige Abstimmung über die Ordnung der Arbeitsverhältnisse hatte bewirkt, dass die Stimmberechtigten der Städte zahlreich zur Urne gingen. Für die Initiative wurden rund 25,000 Stimmen weniger eingeworfen, als für das Referendumsgesetz. Die Beteiligung betrug 25,2 Prozent.

Dritter Teil

Zusammenfassende Betrachtungen über die eidgenössischen Volksabstimmungen

1. Abschnitt:

Statistik[59]).

I. Die Anwendung der Initiative.

1. Die Initiative auf Totalrevision der B.-Verf. wurde, trotzdem sie dem Volke bereits seit 1848 zusteht, nur einmal verlangt (vergl. die Initiativabstimmung vom 31. Oktober 1880; zweiter Teil, dritter Abschnitt). Die Initianten selber hatten eine Partialänderung der Verfassung beabsichtigt. Die Bewegung hätte daher unter der heutigen Fassung des dritten Abschnittes der B.-Verf. nur zu einer Initiative auf Partialrevision der B.-Verf. geführt. Die Initiative auf Totalrevision der B.-Verf. hat also bis heute keine grosse, praktische Bedeutung erlangt.

2. Die Initiative auf Partialänderung der Verfassung steht dem Schweizervolk in zwei Formen zur Verfügung (vergl. erster Teil, III). Einmal in der Form der allgemeinen Anregung, sodann in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes.

a) Keines der Volksbegehren wurde seit 1891 in der Form der allgemeinen Anregung gestellt. Einmal ist das ganze Verfahren sehr schwerfällig, sodann besteht die Möglichkeit, dass die Ziele der Anregung in der Ausarbeitung durch das Parlament verändert werden. Es ist daher unwahrscheinlich, dass diese Form der Initiative neben dem formulierten Volksbegehren je grosse Bedeutung erlangen wird.

b) Von der formulierten Initiative wurde in den 33 Jahren ihres Bestehens reichlich Gebrauch gemacht. Sie führte zu 18 Abstimmungen. Nur 5 Initiativbegehren wurden angenommen, alle übrigen verworfen. Grosse Bedeutung kommt unter den angenommenen Volksbegehren nur der Initiative zu, welche

[59]) Vgl. auch die Tabellen im Anhang.

die Proportionalwahl des N.-R. einführte, und derjenigen, welche das fakultative Referendum auch auf bestimmte Staatsverträge mit dem Auslande erstreckte. Die drei übrigen Initiativen betreffend das Schächtverbot, das Absinthverbot und das Spielbankenverbot, enthalten blosse Polizeivorschriften von untergeordneter Bedeutung. Der unmittelbare Einfluss der Verfassungsinitiative auf den Ausbau des Staates ist also nicht sehr gross.

Die grosse Zahl der Verwerfungen erklärt sich aus der Verwendung der formulierten Initiative als Kampfmittel der Minderheiten und grösserer Interessegruppen. Die verschiedenen Parteien versuchen, durch geschickte Benützung der Initiative, ihre Stellung zu festigen und auszubauen. Zu den Initiativbegehren, welche einseitige Parteiinteressen verfochten, sind zu zählen: die Initiative betreffend Recht auf Arbeit, betreffend die Proportionalwahl des N.-R. (dreimal), betreffend die Volkswahl des B.-R., betreffend Wahl des N.-R. auf Grundlage der schweizerischen Bevölkerung, betreffend Aufhebung der Militärjustiz, betreffend die Wählbarkeit der Bundesbeamten in den N.-R., betreffend die Vermögensabgabe, und betreffend Unterstellung der Zollverträge unter das fakultative Referendum.

Diese Eigenart verleiht aber der Initiative ihren besonderen Wert. Die Initiativabstimmungen tragen dadurch zur Aufklärung über die Anschauung des Volkes bei und gewähren ein ungefähres Bild über die Stärke der verschiedenen Ansichten. Dergestalt ermöglichen sie, schädliche Einflüsse rechtzeitig zu erkennen und ihnen durch Aufklärung entgegenzutreten. Die ungesunden Ideen breiter Massen können nicht gewaltsam unterdrückt, sondern nur durch offene Aussprache und Aufklärung auf ein ungefährliches Mass vermindert werden.

Auf der andern Seite sollte allerdings verhindert werden, dass die Initiative von einzelnen Interessegruppen und politischen Parteien in schikanöser Weise angewendet wird. Wird die Initiative allzu häufig ergriffen, so ermüdet sie das Volk und entwertet mittelbar die anderen Volksrechte. Dem Missbrauch des Initiativrechtes kann aber durch gewisse Erschwerungen gesteuert werden.

Solche Erschwerungen sind: 1. Erhöhung der Zahl der Unterschriften. Art. 121, Abs. 2 der B.-Verf. verlangt einfach eine runde Zahl von Unterschriften. Richtiger dürfte es sein, eine bestimmte Quote der Stimmberechtigten zu fordern. Nach dem Verhältnis von 1891 berechnet, müssten heute statt 50,000 über 75,000 Unterschriften verlangt werden. Aber auch diese Zahl scheint noch zu klein, wenn man bedenkt, dass einzelne Kantone über 100,000 Stimmberechtigte haben. Es ist somit bei der heute geforderten Anzahl von nur 50,000 Unterschriften leicht möglich, dass eng begrenzte regionale Interessen genügend Anhänger zählen, um ein Volksbegehren hervorzurufen.

2. Kaution der Initianten. Das Initiativkomitee hätte gleichzeitig mit den nötigen Unterschriften eine bestimmte Summe von Fr. 50,000.— bis 100,000.— einzureichen, welche bei Verwerfung der Initiative der Bundeskasse anheimfiele. Es würde dem Zwecke vielleicht noch besser entsprechen, wenn die Kaution nur bei einem bestimmten Verwerfungsverhältnis verfallen würde. Es lässt sich nicht im voraus mit Bestimmtheit sagen, ob ein Volksbegehren verworfen wird oder nicht, solange dasselbe nicht aus ganz einseitigen Parteiansichten herausgewachsen ist.

Die Kaution hätte aber den Nachteil, dass nur organisierte Bürger, vor allem Parteien, die Initiative ergreifen würden, da sich wenig Bürger finden dürften, die einer allgemeinen Verbesserung wegen das Risiko auf sich nähmen, für ihren Idealismus neben den allgemeinen Propagandakosten auch noch Fr. 50,000.— bis 100,000.— auszulegen.

3. Verkürzung der Einreichungsfrist. Art. 5, Ziff. 1 des B.-G. über das Verfahren bei Begehren um Volksabstimmungen betreffend Revision der B.-Verf. (A. S. 12, 885) bestimmt: „Ausser Betracht fallen diejenigen Unterschriften, welche nicht innerhalb der Frist von 6 Monaten, vom Tage des Einganges des Revisionsbegehrens zurückgerechnet, durch die zuständige Amtsstelle bescheinigt worden sind.“ Nur wenige Kantone sehen kürzere Fristen vor (so Schaffhausen und Tessin 60 Tage, und Freiburg und Waadt 90 Tage). Dies ist aber der Kleinheit des Gebietes angemessen. Der Sinn einer Volksinitiative ist, dem im Volke vorhandenen Willen Ausdruck zu

geben. In einem grösseren Gebiete wäre dies aber in so kurzer Zeit gar nicht möglich, insofern nicht übermässige Propaganda gemacht wird, oder die Initianten besonders gut organisiert sind. Die Verkürzung der Frist würde also hauptsächlich die nichtorganisierten Bürger treffen.

4. Oeffentliche Bekanntgabe einer bestimmten Anzahl von Namen der Initianten. Diese Vorschrift würde nur unnötige persönliche Seiten in die Abstimmungskämpfe tragen, ohne einem Missbrauche des Initiativrechtes vorzubeugen.

5. Beschränktes Vetorecht der Räte. Jede Volksinitiative müsste, um gültig zu sein, mindestens ein Drittel der Stimmen beider Räte auf sich vereinigen. Im allgemeinen dürfte diese Vorschrift den erhofften Erfolg haben, denn von allen bisherigen Volksinitiativen hätten nur die drei Anträge betreffend das Absinthverbot, die Proportionalwahl des N.-R. und betreffend die Unterstellung von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum diese Bedingung erfüllt. Die Wirkung wäre also eher zu stark. Gegen das Vetorecht der Räte spricht aber der heutige Gegensatz zwischen N.-R. und Volk. Auch könnten die Räte in den Fall kommen, in eigener Sache zu urteilen, insofern eine Initiative in irgendeiner Weise gegen die Räte und ihre Kompetenz gerichtet wäre. Vor allem wäre aber eine Initiative, welche dem Vetorecht der Räte oder irgendeiner Behörde unterstünde, kein reines Volksrecht mehr.

6. Sehr weit geht der Vorschlag, welcher anlässlich des Volksbegehrens auf Vermögensabgabe in einigen Zeitungen gemacht wurde, die formulierte Initiative ganz abzuschaffen. Tatsächlich ist die Formulierung einer Initiative sehr schwierig. Ein Initiavikomitee hat nicht immer die nötigen Persönlichkeiten und vor allem nicht die notwendigen Unterlagen, um einen Initiativgedanken klar und unzweideutig zu formulieren. Auf der andern Seite ist es für die gesetzgebende Behörde schwierig, den eigentlichen Willen einer allgemeinen Anregung zu erfassen und unverfälscht wiederzugeben. Die Initianten können nach Verwerfung ihrer Initiative durch das Volk behaupten, dieselbe sei nur der unrichtigen Formulierung durch die Räte zuzuschreiben. Wie die Empfehlungen der Räte zeigen, ist die Mehrheit derselben bei gut $^2/_3$ der Begehren für Ablehnung.

Wie sollte aber eine Behörde, welche selber im Grunde mit einem Begehren nicht übereinstimmt, imstande sein, dasselbe im Sinne der Initianten zu formulieren? Die allgemeine Anregung scheint mir aus diesen Gründen nur für die Gesetzesinitiative zu passen, nicht aber für die Verfassungsinitiative, welche einen ganz anderen Charakter hat.

Gegen eine Beschränkung des Initiativrechtes in der Schweiz spricht die Tatsache, dass das Schweizervolk bisher stark genug war, um ungesunde Ideen und phantastische Projekte zurückzuweisen.

Die Beteiligung an den Initiativabstimmungen ist sehr verschieden. Es beteiligten sich an der Beutezug-Initiative 71,9 Prozent, an der Initiative betreffend die direkte Bundessteuer 64,4 Prozent, und an den zwei Abstimmungen über die Proportionalwahl des N.-R. 61,4 Prozent der Stimmberechtigten. Bei den drei Abstimmungen vom 11. Juni 1922 über das Einbürgerungswesen, über die Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit und über die Wählbarkeit der Bundesbeamten in den N.-R. betrug die Beteiligung nur 42,2 und 42,8 Prozent; bei der Abstimmung über das Absinthverbot 47 Prozent, und über das Schächtverbot 47,6 Prozent.

II. Die Anwendung des Referendums.

1. Das Verfassungsreferendum führte von 1874 bis 1924 zu 30 Abstimmungen. 24 Vorlagen wurden angenommen und 6 verworfen.

Der im Jahre 1882 abgelehnte Erfindungsschutz fand, wenn auch in weniger allgemeiner Fassung, im Jahre 1887 doch Eingang in die Verfassung, und im Jahre 1905 wurde die Einschränkung des zweiten Entwurfes wieder fallen gelassen. Auch die Gesetzgebung über das Gewerbewesen wurde vom Volke im Jahre 1908 gutgeheissen, nachdem sie im Jahre 1894 zuerst verworfen worden war. Die Verwerfung des Zündhölzchenmonopols und der Vorlage vom 25. Oktober 1903, welche das verkaufsfreie Minimum von 2 auf 10 Liter hat erhöhen wollen, bietet wenig Interesse. Einzig die Ablehnung der Militärartikel am 3. November 1895 und des vollständigen Alkohol-

monopols am 3. Juli 1923 ist von grosser Bedeutung für den Bund.

Sieben der angenommenen Vorlagen erweiterten oder beschränkten nur bestehende Bestimmungen der B.-Verf. Nämlich: die Wiedereinführung der Todesstrafe, Einführung der Partialinitiative, Einführung des Banknotenmonopols, Ausdehnung der Wasserbau- und Forstpolizei auf das Hochgebirge, die Unterstützung der Primarschule durch den Bund, die Ausdehnung des Erfindungsschutzes und die Bekämpfung menschlicher und tierischer Krankheiten.

Elf Vorlagen übertrugen dem Bunde neue Gebiete der Gesetzgebungskompetenz. So die Vorlage über den Erfindungsschutz 1887, über die Unfall- und Krankenversicherung 1890, über die Lebensmittelpolizei 1897, über das gesamte Zivil- und Strafrecht 1898, über das Gewerbewesen 1908, über die Wasserkräfte 1908, über die Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit 1904, über die Schiffahrt 1919 und über den Automobil- und Fahrradverkehr, sowie die Luftschiffahrt 1921.

Die drei Kriegsvorlagen betreffend die Kriegssteuer 1915, die Stempelabgabe 1917 und die neue Kriegssteuer 1919 übertrugen dem Bunde das Recht, bestimmte Steuern zu erheben. Der Eintritt der Schweiz in den Völkerbund wurde in der Abstimmung vom 16. Mai 1920 vom Volke sanktioniert.

Die Beteiligung an den obligatorischen Referendumsabstimmungen ist im allgemeinen klein. Die höchste Beteiligung wies die Abstimmung über den Beitritt zum Völkerbund mit 77,5 Prozent auf, dann folgt die Abstimmung über die Militärartikel mit 66,7 Prozent und über die Regelung der Alkoholfrage und die Wiedereinführung der Todesstrafe mit je 60,4 Prozent. Sehr häufig sinkt die Beteiligung unter 40 Prozent. So betrug sie in der Abstimmung über die Uebergangsbestimmungen betreffend Wahlen in den N.-R. und B.-R. nur 30 Prozent. An der Revision von Art. 69 beteiligten sich nur 33,6 Prozent der Stimmberechtigten. Es folgen die Abstimmungen über die Ausdehnung der Wasserbau- und Forstpolizei mit 34,3 Prozent und über die Lebensmittelpolizei mit 34,8 Prozent.

2. Das Gesetzesreferendum. In den Jahren 1874 bis 1924 wurden 387 B.-G. und B.-B. erlassen, die dem fakultativen Re-

ferendum unterlagen (vergl. Beilage zum B.-Bl. vom 26. Dezember 1923, Bd. III). In der gleichen Zeit wurde das Referendum 34mal ergriffen. 21 Gesetze und Beschlüsse wurden verworfen. Es kommt hierin die negative Funktion des fakultativen Referendums zum Ausdruck.

Davon hatten acht Vorlagen keine sehr grosse Bedeutung. Nämlich: das Gesetz betreffend die politische Stimmberechtigung (zweimal), das Gesetz über den Militärpflichtersatz (zweimal), das Gesetz über die Organisation des Justiz- und Polizeidepartements, der B.-B. über die Beseitigung der Patenttaxen der Handelsreisenden, der B.-B. über die Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington und das Viehhandelsgesetz.

Der dritte Teil aller abgelehnten Gesetze und Beschlüsse fand später doch eine Lösung, sei es mit, sei es ohne Volksabstimmung. So das Banknotengesetz, welches zum Banknotenmonopol des Bundes geführt hat. Der Militärpflichtersatz (Gesetz vom 28. Juli 1878), das Pensionsgesetz (Versicherungskasse von 1919), Rückkauf der Centralbahnen (Verstaatlichung der Hauptbahnen 1898), das Viehhandelsgesetz (Art. 220 des Z. G. B.), die Bundesbank (Nationalbankgesetz von 1905), die Kranken- und Unfallversicherung (Gesetz von 1912).

Die grösste Beteiligung weist die Abstimmung über die Verstaatlichung der Eisenbahnen auf (77,5 Prozent). Es folgen die Vorlage über den Schulsekretär mit 75,7 Prozent, über die Militärorganisation mit 73,9 Prozent und den Zolltarif von 1903 mit 72,5 Prozent. Am kleinsten war die Beteiligung bei der Abstimmung über das Gesandtschaftsgesetz (43,9 Prozent), am nächstkleinsten bei der Ergänzung des Bundesstrafrechtes (49,7 Prozent), beim Lebensmittelgesetz (50 Prozent) und beim Viehhandelsgesetz (53,8 Prozent).

III. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Volke und seinen Vertretern.

1. Die Mehrzahl der Parlamentarier setzt sich aus Leuten zusammen, die über dem Durchschnitt stehen. Sie sind daher fähiger, sich ein selbständiges Urteil zu bilden, als der Mann aus dem Volke. Dazu kommt, dass auch die objektive Grund-

lage der Meinungsbildung für Volk und Vertreter verschieden ist. Dem Parlamente wird durch die Botschaften der Regierung, durch die Berichte der Kommissionen und die nachfolgenden Diskussionen ein viel tieferer Einblick gewährt als dem Volke, welches seine „Aufklärungen" durch die Presse, Volksredner und Parteien erhält, wobei leicht auch demagogische Mittel verwendet werden. Dem Parlamente wird eine Vorlage unter dem Gesichtspunkte der Gesamtheit dargelegt, dem Volke aber nur unter dem engeren der Parteien. In den Volksabstimmungen tritt der Gegensatz deutlich hervor.

2. Von den 29 obligatorischen Referendumsvorlagen, welche bis zum Jahre 1922 dem Volke unterbreitet worden sind, wurden nur fünf verworfen. Das will natürlich noch nicht sagen, dass Volk und Vertreter bei allen Vorlagen vollständig miteinander übereingestimmt hätten; aber jedenfalls war der Gegensatz hier nur klein und lässt sich zur Genüge aus der oben geschilderten natürlichen Meinungsverschiedenheit erklären.

In den fünf verworfenen Vorlagen waren die Abstimmungsergebnisse wie folgt: 1. Vorlage betreffend den Erfindungsschutz (1. Entwurf) von 1872: vom St.-R. mit 26 gegen 3 und vom N.-R. mit 77 gegen 23 Stimmen angenommen, vom Volke bei rund 300,000 abgegebenen Stimmen mit einer Mehrheit von nur 15,000 verworfen. 2. Vorlage betreffend einheitliche Vorschriften für das Gewerbe von 1894: vom St.-R. mit Mehrheit von 27 und vom N.-R. mit 83 gegen 2 Stimmen angenommen, vom Volke bei einer Beteiligung von rund 300,000 Stimmen mit einer Mehrheit von 23,000 verworfen. 3. Vorlage betreffend das Zündhölzchenmonopol von 1895: vom St.-R. mit 21 gegen 17 und vom N.-R. mit 86 gegen 56 Stimmen angenommen, vom Volke bei einer Beteiligung von 325,000 Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von rund 45,000 verworfen. 4. Vorlage betreffend die Militärartikel von 1895: vom St.-R. mit 30 gegen 12 und vom N.-R. mit 110 gegen 9 Stimmen angenommen, vom Volke bei einer Beteiligung von 465,000 mit einer Mehrheit von 75,000 Stimmen verworfen. 5. Vorlage betreffend Art. 32 bis der B.-Verf. (Alkoholartikel) von 1903: vom St.-R. mit 25 gegen 6 und vom N.-R. mit 99 gegen 24 Stimmen angenommen, vom Volke bei einer Beteiligung von 385,000

Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von 72,000 Stimmen verworfen. Der Gegensatz war also verhältnismässig gering, auch kam er, mit Ausnahme der Abstimmung über die Militärartikel, nur bei unwichtigeren Vorlagen zum Ausdruck.

3. Bei den fakultativen Referendumsabstimmungen ist der Widerspruch des Volkes häufiger. Ich erwähne hier nur die bedeutenderen Gegensätze. Im Jahre 1882 wurde das Epidemiegesetz vom Volke mit 254,340 gegen 68,027 Stimmen verworfen, während es der St.-R. mit 24 gegen 11 und der N.-R. mit 83 gegen 12 Stimmen angenommen hatten. Die Vorlage über den Schulsekretär (1882) wurde vom Volke mit 318,139 gegen 172,010 Stimmen verworfen. Der St.-R. hatte nur mit 22 gegen 19 und der N.-R. immerhin noch mit 86 gegen 30 Stimmen angenommen. Sehr ausgeprägt war die Meinungsverschiedenheit bei der Abstimmung über das Pensionsgesetz (1891). Die Räte hatten dasselbe einstimmig angenommen, während es vom Volke mit 353,977 gegen 91,851 Stimmen verworfen wurde. Nicht weniger ausgeprägt war der Gegensatz in der Abstimmung von 1896 über die Disziplinarstrafordnung. Die Räte hatten dieselbe ebenfalls einstimmig angenommen, das Volk aber verwarf sie mit 310,992 gegen 77,169 Stimmen. Die Vorlage betreffend die Kranken-, Unfall- und Militärversicherung war vom St.-R. einstimmig, vom N.-R. mit 96 gegen 5 Stimmen angenommen. Das Volk aber hatte sie mit 341,914 gegen 148,035 Stimmen verworfen. Nicht viel besser war das Ergebnis der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 über die Ergänzung des Bundesstrafrechts. Der St.-R. hatte auch diese Vorlage einstimmig gutgeheissen, und der N.-R. sie mit 87 gegen 7 Stimmen angenommen, während das Volk mit 264,185 gegen 117,694 Stimmen verworfen hatte. Der Grund des Widerspruchs liegt bei den meisten fakultativen Referendumsabstimmungen darin, dass sich das Volk allzusehr von einseitigen Gesichtspunkten leiten lässt.

4. Bei der Initiative tritt eine Meinungsverschiedenheit nur da zutage, wo entweder das Parlament dem Volke Annahme oder Verwerfung empfohlen hatte, und das Volk gegenteilig stimmte, oder wo das Parlament selber einen Gegenentwurf aufgestellt hatte.

Die zwei Initiativbegehren, die von den Räten zur Annahme empfohlen worden waren, wurden vom Volke auch angenommen. Hingegen wurde die Initiative betreffend das Schächtverbot vom St.-R. einstimmig und vom N.-R. mit 61 gegen 49 Stimmen zur Ablehnung empfohlen. Das Volk hat sie aber mit 191,527 gegen 127,101 Stimmen angenommen. Ebenso hatten die Räte anlässlich der dritten Abstimmung über die Proportionalwahl des N.-R. ihre frühere Stellung beibehalten und Verwerfung empfohlen, das Volk hatte aber mit 299,555 gegen 149,027 Stimmen angenommen.

Das Recht der B.-Vers., einen Gegenentwurf aufzustellen, ist sachlich gleichbedeutend mit dem Antrag auf Verwerfung. Ein einziges Mal haben die Räte hiervon Gebrauch gemacht, anlässlich der Initiative betreffend das Spielbankenverbot. Der Gegenentwurf der Räte wurde aber vom Volke bei einer Beteiligung von rund 500,000 Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von 240,000 Stimmen verworfen, während es das Initiativbegehren mit grosser Mehrheit annahm.

Diese drei leichten Gegensätze fallen aber kaum in Betracht, wenn man bedenkt, dass bei 15 Initiativabstimmungen zwischen Volk und Parlament Uebereinstimmung herrschte.

---

2. Abschnitt:

Die die Abstimmungen bestimmenden Umstände.

I. Sachliche Beweggründe.

1. Abneigung gegen Monopole. Das Schweizervolk liebt die Monopole nicht. Sie verleihen dem Berechtigten zu grosse Machtfülle, die er gegenüber den Einzelnen leicht missbrauchen kann. Heute macht das Volk keinen grossen Unterschied zwischen Staat- oder Privatmonopol. Noch zu Ende des letzten Jahrhunderts hatte es mehr Vertrauen in das staat-

liche Monopol. Aber die Schwerfälligkeit des Staates auf wirtschaftlichem Gebiete und besonders sein teilweises Versagen während des Krieges trugen dazu bei, das im Volke bereits vorhandene Misstrauen gegen Staatsmonopole zu verstärken. Dies zeigen deutlich die Ergebnisse der verschiedenen Monopolabstimmungen.

Im Jahre 1887 wurde das Alkoholmonopol angenommen. Im Jahre 1881 war im Volke selbst eine Bewegung zur Einführung des Banknotenmonopols entstanden, und die Revision von Art. 39 der B.-Verf. wurde am 18. Oktober 1891 unter verhältnismässig schwacher Opposition angenommen. Hingegen wurde 1895 das Zündhölzchenmonopol abgelehnt. Die Fabrikation von Zündhölzchen lag doch zu wenig im Aufgabenkreise staatlicher Betätigung, um in den Augen des Volkes ein Staatsmonopol zu rechtfertigen. Besonders deutlich kommt der wirkliche Grund der Abneigung in der Abstimmung vom 28. Februar 1897 über die Bundesbank zum Ausdruck. Während das Banknotenmonopol als Grundlage einer gesunden Volkswirtschaft ruhig angenommen worden war, wurde die Staatsbank verworfen. Das Volk wollte kein staatliches Wirtschaftsmonopol. Die Abstimmung vom 20. Februar des folgenden Jahres über die Verstaatlichung der Eisenbahnen, welche mit einer Mehrheit von 200,000 Stimmen angenommen wurde, widerlegt nur scheinbar diese Schlussfolgerung. Der Bahnbetrieb ist seiner Natur nach monopolistisch. Dem Volke blieb also nur die Wahl zwischen Privatmonopol und Staatsmonopol. Nun waren aber die grossen Bahnen der Schweiz damals zum grossen Teil in ausländischen Händen. Sie waren daher nur auf Gewinn eingestellt; auch fehlte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gesellschaften. Dazu kam die anmassende Haltung gewisser Bahnverwaltungen gegenüber dem Publikum. Auf der andern Seite aber bestand gerade zu jener Zeit die Theorie, dass die Verkehrsmittel sich besonders für den Staatsbetrieb eignen.

Im Sommer 1923 wurde das vollständige Alkoholmonopol verworfen. Zur Verwerfung trug weniger die Abneigung gegen das Staatsmonopol bei, als das entgegenstehende Interesse der Bauern und die immer noch herrschende Mißstimmung der Nachkriegszeit. Zudem befriedigte viele Bürger die vorgese-

hene Verwendung des erhofften Ertrages von 70 bis 80 Millionen Franken nicht.

Die Monopolabstimmungen seit 1874 berechtigen nicht zur Schlussfolgerung, dass das Volk kein Verständnis für Finanzmonopole habe. Man versuchte nie, das Tabakmonopol einzuführen, weil schon in der Abstimmung über das Zündhölzchenmonopol viele verwerfende Stimmen aus Furcht vor einem künftigen Tabakmonopol abgegeben worden waren. Ob das Volk aber wirklich mehrheitlich gegen das Tabakmonopol stimmen würde, lässt sich vorläufig nicht mit Sicherheit behaupten. Meines Erachtens sieht das Volk vor allem darauf, welchem Zwecke ein Staatsmonopol dienstbar gemacht wird.

2. Die Abneigung gegen militärische Vorlagen. Das ausgeprägte Freiheitsgefühl der Schweizer bringt es mit sich, dass dem Militär vom Volke nicht immer volles Verständnis entgegengebracht wird. Häufig trägt auch die im Militärdienst erzeugte persönliche Unzufriedenheit mancher Bürger dazu bei, dass eine militärische Vorlage ohne sachliche Prüfung verworfen wird. Dieser Unzufriedenheit fiel die Revision der Militärartikel im Jahre 1895 zum Opfer. Dasselbe Schicksal erlitten die beiden Entwürfe betreffend den Militärpflichtersatz (1876 und 1877), die Disziplinarstrafordnung (1896) und das Ergänzungsgesetz zum Bundesstrafrecht betreffend die Anstiftung Militärpflichtiger zu Verbrechen, das ebenfalls mit dem Militärwesen zusammenhing. Das Gesetz betreffend die Militärorganisation (1907) wurde nur gegen starken Widerstand mit verhältnismässig geringer Mehrheit angenommen, trotzdem es sachlich zweifelsohne begründet war.

3. Die Abneigung gegen das Beamtentum. Das Beamtentum ist beim Volke nicht beliebt. Besonders wachen die Bauern darüber, dass sich der Bureaukratismus nicht vermehrt. Es ist daher jede Vorlage gefährdet, welche neue Beamte notwendig macht. Wie tief diese Abneigung im Volke wurzelt, zeigt die Abstimmung vom 15. März 1891 über das Pensionsgesetz, das mit besonders starker Mehrheit verworfen wurde. Sie kam auch in der Abstimmung über die Organisation des Justiz- und Polizeidepartements (1884), sowie

in den Abstimmungen über die Kanzleikosten der Gesandtschaften in Washington (1884), und in der Verwerfung der Wählbarkeit der Bundesbeamten (1922) zum Ausdruck. Teilweise waren allerdings für die Verwerfung dieser Vorlagen auch finanzielle Bedenken massgebend.

4. Die Spartendenz. In finanziellen Fragen fehlt dem Volke leicht der Maßstab. Besonders zeigt sich dies in Vorlagen, welche Besoldungsansätze enthalten (Schulsekretär, Justizsekretär und Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington). Auch entschliesst sich das Volk nur ungern, neue grosse Ausgaben zu bewilligen (Subvention von Alpenbahnen, Pensionsgesetz, Rückkauf der Centralbahnen, Bundesbank). Vor allem aber ist das Gefühl weit verbreitet, dass der Bund zuviel Geld verbrauche und daher besser einen Teil seiner Einnahmen den Kantonen überlasse. Daher stösst die in der B.-Verf. häufig aufgestellte Anteilsklausel, welche eine bestimmte Quote einer Einnahme den Kantonen überlässt, selten auf Widerspruch. Unzweideutig kam dieser Gesichtspunkt anlässlich der Beutezug-Initiative (1894) zum Ausdruck, welche eine feste Quote aus den jährlichen Zolleinnahmen des Bundes an die Kantone verteilen wollte, mit der Begründung, dass der Bund bereits zuviel Einnahmen habe. Das Volk wies diesen Handstreich auf die Bundesfinanzen mit grosser Mehrheit zurück.

Wenig beliebt sind einseitige Subventionen an private Gesellschaften. Zwar wurde die Subvention der Alpenbahnen vom Volke angenommen (19. Januar 1879), aber die Gegnerschaft war verhältnismässig stark.

Dass das Volk aber, trotz seiner ausgeprägten Neigung zur Sparsamkeit, auch Verständnis für unbedingt notwendige Erweiterungen der Bundeseinnahmen hat, beweisen die Abstimmungen von 1915 und 1919 über die Kriegssteuer und von 1907 über die Stempelabgabe. Allerdings wurden von diesen Steuern nicht alle Bürger gleichmässig erfasst.

5. Die regionalen Anschauungen. Die verschiedenen Lebensweisen, die geschichtliche Entwicklung, die geographische Lage und die sprachlichen Unterschiede haben auch eine ausgeprägte Verschiedenheit der politischen Anschauun-

gen zur Folge. Die Bergbevölkerung (ungefähr 70,000 Stimmberechtigte) hält am Ueberlieferten fest, während die Stadtbevölkerung (ungefähr 450,000 Stimmberechtigte) mehr zu Neuerungen neigt. Die grosse Masse der Bauern (rund 300,000 Stimmberechtigte) ist teilweise fortschrittlich, teilweise wieder mehr konservativ. Die sprachlichen Minderheiten betonen die kantonale Eigenart und das kantonale Interesse.

6. Konfessionelle Einflüsse. Die religiösen Gegensätze beeinflussten noch die Abstimmungen über die B.-Verf. von 1872 und 1874. Auch bei einigen Abstimmungen der folgenden Jahrzehnte machten sie sich geltend. So anlässlich der Referendumsvorlage betreffend das Gesetz über Zivilstand und Ehe (1875) und über den eidgenössischen Schulsekretär, sowie der Initiative betreffend das Schächtverbot (1893). Seit 1900 sind sie aber etwas in den Hintergrund getreten. Die Schweiz zählt heute ungefähr 550,000 stimmberechtigte Protestanten, gegenüber 400,000 Katholiken.

7. Das persönliche Interesse. Der Stimmberechtigte interessiert sich meistens für eine Vorlage nur, wenn sie seiner Lebenshaltung mittelbar oder unmittelbar Vorteile oder Nachteile bringt. So berührt z. B. eine Abstimmung über den Zolltarif ganz allgemein persönliche Interessen, denn der Schutzzoll für Getreide, Vieh, Obst usw. bringt den Bauern grössere Einnahmen, während die freie ausländische Konkurrenz den Konsumenten billige Lebensmittel verschafft.

Das persönliche Interesse beeinflusst das Urteil der Stimmberechtigten in einseitiger Weise und zwingt den Gesetzgeber häufig zum Kompromiss. Allerdings werden die meisten Abstimmungen persönliche Fragen nur eines kleinen Kreises berühren. Solange daher eine grosse Zahl der Stimmenden sachlich denkt, wird das Ergebnis der Abstimmung doch wesentlich durch die nicht unmittelbar Beteiligten beeinflusst. Es ist daher besonders darauf zu achten, dass keine Fragen zur Abstimmung gelangen, die persönliche Vor- und Nachteile einer überwiegenden Mehrheit der Stimmberechtigten betreffen.

Die folgenden Abstimmungen interessierten einen grossen Teil der Stimmenden persönlich: über den Zolltarif (1891 und

1903); über die Alkoholfrage (1885, 1887, 1903 und 1923); über wirtschaftliche Fragen (zweite Initiative betreffend Recht auf Arbeit vom Jahre 1894, Initiative betreffend Vermögensabgabe von 1922, Initiative betreffend Unterstellung von Zollverträgen unter das Referendum von 1923) und über Fragen der Arbeitsverhältnisse (Fabrikgesetz 1877, Ordnung der Arbeitsverhältnisse 1920, Arbeitszeit der Eisenbahnen 1921, 52 Stunden-Woche 1924).

II. Psychologische Einwirkungen.

1. Die Mißstimmung. Sie spielt bei der Verwerfung von Vorlagen eine bedeutende Rolle. Ein bestimmter Prozentsatz der Stimmenden wird von einer ständigen Mißstimmung beherrscht, welche die Folge der Unzufriedenheit mit der persönlichen Lebenslage ist. Sie führt zu einer stehenden Gruppe von Neinsagern. Diese beständige Mißstimmung ist nicht zu verhindern; auch ist sie in der Schweiz nicht sehr stark. Viel wichtiger für den Ausgang der Abstimmungen ist die temporäre Mißstimmung. Sie hat ihren Ursprung im Druck, welchen wirtschaftliche und soziale Krisen auf einzelne Klassen der Bevölkerung ausüben, und gefährdet zeitweise alle Vorlagen ohne Unterschied; denn sie führt häufig zur vollständig unsachlichen Stimmabgabe. Die Missgestimmten verwerfen nicht darum, weil eine Vorlage mangelhaft oder unzweckmässig ist, sondern, weil sie gerade schlecht gelaunt sind. Die Regierung hat kein Mittel, um die Mißstimmung zu verhindern. Es kann sich daher für sie nur darum handeln, dieselbe rechtzeitig zu erkennen, und wichtige Vorlagen womöglich zurückzuhalten, um sie der vorübergehenden Ungunst nicht unnötig auszusetzen. Immerhin haben auch solche, von der Missgunst der Zeit beeinträchtigte Abstimmungen einen gewissen Wert, indem sie die Regierung über Mißstimmungen im Volke aufklären.

2. Die Stimmüdigkeit. Sie ist die unausbleibliche Folge häufiger Abstimmungen und Wahlen. Besonders in der Nachkriegszeit zeigte sich eine gewisse Stimmüdigkeit. In den Kantonen, welche das obligatorische Gesetzreferendum haben, wurden die Bürger allzu häufig an die Urne gerufen. Diese häufigen Abstimmungen in einzelnen Kantonen wirken auch

auf die eidgenössischen Abstimmungen zurück und äussern sich in der zunehmenden Mißstimmung des Volkes.

Die Stimmüdigkeit zeigt sich jeweilen zuerst auf dem Lande. Besonders rasch verlieren auch die Bürger der französischen Schweiz das Interesse an den Abstimmungen.

3. Unterbreitung mehrerer Vorlagen. Der Vorteil der Unterbreitung mehrerer Vorlagen liegt einmal in der Kosten- und Zeitersparnis, sodann in der Verminderung der Stimmüdigkeit und in der erhöhten Beteiligung, welche zudem eine gleichmässigere Mitwirkung aller Klassen und Schichten des Volkes bewirkt, und somit ein genaueres Bild über die wirkliche Stimmung im Volke gewährt. Daher ist sie an und für sich nicht zu verwerfen. Hingegen beeinflusst in solchen Fällen sehr leicht eine Vorlage die andere, und zwar meist so, dass sich das Misstrauen und die Mißstimmung, welche eine Vorlage hervorruft, auch auf die übrigen erstreckt.

Die eidgenössischen Abstimmungen weisen verschiedene Fälle von gegenseitiger Beeinflussung gleichzeitig unterbreiteter Vorlagen auf. Schon von den neun Vorlagen des 14. Januar 1866 wurde nur eine angenommen. In der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 (3 Vorlagen) erhielt nur das Fabrikgesetz eine knappe Mehrheit von 10,000 Stimmen. Sehr deutlich ist die Beeinflussung in der berüchtigten Abstimmung vom 11. Mai 1884, in welcher die Ergänzung zum Bundesstrafrecht (Stabio-Artikel) den harmlosen B.-B. betreffend die Patenttaxen, das Organisationsgesetz des Justiz- und Polizeidepartementes und die Erhöhung der Kanzleikosten für Washington zu Fall brachte.

Es ist gleichgültig, ob die gleichzeitige Vorlage auf Grund eines fakultativen Referendums, eines obligatorischen Referendums oder einer Initiative unterbreitet wird. So verursachte in der Abstimmung vom 30. Juni 1882 das Epidemiegesetz die Verwerfung der obligatorischen Vorlage über den Erfindungsschutz (1. Entwurf), und in der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 erstreckte sich die Mißstimmung über die Ergänzung des Bundesstrafrechtes (Anstiftung Militärpflichtiger zu Verbrechen) auch auf die Initiative betreffend die Wahl des N.-R. auf

Grundlage der schweizerischen Bevölkerung und auf die Revision des Alkoholartikels 32bis der B.-Verf.

Weniger gewagt ist die gleichzeitige Unterbreitung von wesensverwandten Vorlagen. Dies zeigt die Abstimmung über die Vereinheitlichung des gesamten Zivil- und Strafrechtes im Jahre 1898 und ebenso die Abstimmung vom 22. Mai 1921, welche die Gesetzgebung einerseits über den Automobil- und Fahrradverkehr (Art. 37bis der B.-Verf.) andererseits über die Luftschiffahrt (Art. 37ter der B.-Verf.) dem Bunde übertrug. Es wird zudem immer dann möglich sein, mehrere Vorlagen gemeinsam zu unterbreiten, wenn keine eine besondere Missgunst zu befürchten hat. Dies beweisen die Abstimmungen vom 18. Oktober 1891 über das Banknotenmonopol (obligatorisches Referendum) und über den Zolltarif (fakultatives Referendum) und vom 11. Juli 1897 über die Lebensmittelpolizei und über die Ausdehnung der Wasserbau- und Forstpolizei auf das Hochgebirge (obligatorische Referenda).

Es ist begreiflich, dass auch gleichzeitig kantonale Vorlagen die eidgenössischen Vorlagen beeinflussen können. Immerhin ist ihr Einfluss räumlich eng begrenzt. Halten sich aber die annehmenden und verwerfenden Stimmen nahezu die Wage, so können die kantonalen Ergebnisse für den Ausgang der Abstimmung doch von Bedeutung werden.

4. Die Stimmgelegenheit. Auffallend ist die Tatsache, dass sich das Land dauernd nur schwach beteiligt. Dies entspringt nicht allein einer besonders ausgeprägten Teilnahmslosigkeit der Landbevölkerung für alles, was sie nicht unmittelbar angeht, sondern es hängt auch mit der Beschwerlichkeit des Stimmens zusammen. Während der Stadtbürger in der Regel einen Weg von nur 5 bis 10 Minuten zur Urne hat, muss der Landbewohner oft eine halbe Stunde versäumen. Es liegt im Interesse einer gleichmässigen Beteiligung aller Kreise des Volkes, dass auch der Landbevölkerung die Stimmabgabe bestmöglichst erleichtert wird. Vor allem sollte die Stimmabgabe nicht auf wenige Stunden beschränkt werden, sondern den ganzen Samstag nachmittag und Sonntag vormittag gestattet sein.

5. Die Zeit der Abstimmung. Es herrscht häufig in bezug auf eine Vorlage zur Zeit der Unterschriftensammlung eine besonders aufgeregte Stimmung. Erfolgt in solchem Falle die Abstimmung sofort, so ist eine Verwerfung sehr wahrscheinlich, denn die sachlichen Gründe wirken immer nur langsam. Daher scheint es ratsam, die Abstimmung nicht gleich, nachdem das Begehren eingereicht ist, anzuordnen.

III. Einwirkungen der Behörden [60]).

1. Die Behörde übt von Rechts wegen in der Schweiz nur bei Initiativabstimmungen einen gewissen Einfluss aus, indem der B.-Vers. gemäss Art. 121, Abs. 6 der B.-Verf. das Recht zusteht, dem Volke die Verwerfung einer formulierten Initiative zu empfehlen oder selber einen Gegenentwurf aufzustellen. Ein Gegenentwurf wurde bisher nur einmal, in der Abstimmung über das Spielbankenverbot, dem Volke unterbreitet. Er wurde mit entschiedener Mehrheit abgelehnt. Der B.-R. hatte zum 11. Initiativbegehren betreffend die Unterstellung von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum ebenfalls einen Gegenentwurf ausgearbeitet, der aber nicht die Zustimmung der Räte fand. Von der Befugnis, die Verwerfung zu beantragen, machten die Räte bis Ende 1923 15mal Gebrauch.

Bei Referendumsvorlagen finden keinerlei Kundgebungen der Räte statt. Ein Postulat vom 1. Juli 1875 hielt es für angebracht, dass die Beweggründe der Räte in einer Begleitbotschaft den Stimmberechtigten zur Kenntnis gebracht werden. Daraufhin hatte der B.-R. den Räten mit Botschaft vom 14. Februar 1877 (B.-Bl. 1877, I, 265) einen Entwurf unterbreitet, welchen der Ständerat angenommen hatte. Als aber der N.-R. am 24. März 1877 beschloss, dem Postulate keine Folge zu geben, liess auch der St.-R. seinen Beschluss am 27. März wieder fallen. Der Entwurf des B.-R. hatte vorgesehen, dass zugleich mit dem zur Abstimmung gelangenden B.-G. oder B.-B. auch „eine objektiv gehaltene, offizielle Kundgebung über die Gründe zuzustellen sei, welche die B.-Vers. zur Annahme des Gesetzes oder Beschlusses bewogen haben". Diese Kundgebung

[60]) In Betracht fallen nur die gesetzgebende Behörde (2 Kammern) und die vollziehende Behörde.

wäre in der Regel vom B.-R. selber entworfen worden. Immerhin hätte es bei der B.-Vers. gestanden, die Ausarbeitung der Begleitbotschaft einem aus ihrer Mitte gewählten Ausschusse zu übertragen. Der B.-R. fand es „in der Tat ganz natürlich, dass dem Volke, das eine Frage souverän entscheiden soll, von seinen Mandataren alle Erläuterungen erteilt werden, welche notwendig erscheinen, um seiner Stimmgebung über die — oft sehr schwierigen — Gegenstände eine möglichste Abklärung vorausgehen zu lassen". Er glaubte, dass die Presse und einflussreiche Männer in diesem Sinne nicht so aufklärend wirken, da sie vom Parteigeiste beeinflusst erscheinen und nicht von der wünschbaren Objektivität seien. Die Begleitbotschaft schien ihm geeignet, das Volk dem Einflusse der Parteien zu entziehen.

Gegen die Begleitbotschaft spricht, dass es nicht leicht ist, sie sachlich abzufassen. Vor allem würde sie aber die Kosten einer Volksabstimmung wesentlich erhöhen. Während die Druckkosten für eine obligatorische Referendumsabstimmung gering sind, da die Vorlage selten über eine Druckseite beansprucht, würde eine Begleitbotschaft wohl 10 bis 20 Seiten zählen, was meiner Schätzung nach die Druckkosten allein um 20,000 bis 30,000 Franken erhöhen würde[61]). Dieser Aufwand stünde jedenfalls kaum im Verhältnis zum Nutzen der Begleitbotschaft; lehrt doch die Erfahrung, dass das Volk gar nicht immer geneigt ist, auf die Meinung der Regierung und der Behörden zu achten.

2. Die Mitglieder der Behörden haben als Staatsbürger das Recht, ihre Meinung über eine Vorlage frei zu äussern und als Führer sogar die Pflicht, zur Aufklärung des Volkes mitzuwirken. Es scheint daher richtig, dass die Mitglieder der beiden gesetzgebenden Räte ihre Meinung in öffentlichen Versammlungen vertreten. Hingegen ist es meines Erachtens weniger mit der behördlichen Stellung des B.-R. vereinbar, dass er öffentlich für eine Vorlage eintritt. Im Volke entsteht dadurch leicht der Eindruck, dass die vollziehende Behörde nicht die ihr von der Verfassung vorgeschriebene neutrale Stellung beibe-

[61]) Die Druckkosten für eine einfache oblig. Referendumsvorlage belaufen sich heute auf 4—5000 Franken (vgl. Kosten der Abstimmung).

halte, sondern allzusehr politisch tätig sei. Dieses Gefühl scheint um so begründeter, als durch das öffentliche Auftreten bei Volksabstimmungen immer auch die Zugehörigkeit der einzelnen Bundesräte zu einer bestimmten Partei betont wird.

IV. Einwirkungen der Parteien und der Presse.

Partei und Presse hängen eng miteinander zusammen. Alle grösseren Zeitungen der Schweiz stehen im Dienste einer Partei. Nur wenige, kleinere Blätter, welche mehr lokale Bedeutung haben, sind keine Parteiorgane.

Die politischen Parteien verfolgten ursprünglich den Zweck, Gleichgesinnte zusammenzuschliessen, um die verschiedenen Behörden zu besetzen. Sie beschäftigten sich daher hauptsächlich mit der Organisation der Wahlen. Natürlicherweise wollen sie aber auch auf die Volksabstimmungen einwirken und benützen dazu die Vorteile ihrer Organisation. Ihre Anhänger sollen im Sinne eines Parteiprogrammes stimmen. Aber nicht alle Anhänger einer Partei stimmen nach der Parteilosung. Besonders bei älteren Parteien ist die Einheit der Mitglieder in der Regel lockerer als bei den jüngeren.

Die Einheit der eidgenössischen Parteien leidet auch unter der kantonalen Zersplitterung. In eidgenössischen Abstimmungen sind die Einflüsse verschiedener Interessegruppen, wie Bauern, Konsumenten, Fixbesoldete, Beamte, Industrielle, Gewerbetreibende usw. oft bedeutend stärker als Parteiorganisationen, weshalb es häufig dazu kommt, dass Vorlagen entgegen der Befürwortung der Parteien verworfen werden.

Die Stärke der Parteien lässt sich nicht nach der Zahl der eingeschriebenen Mitglieder berechnen[62]), da jeweilen jede Partei sehr zahlreiche Mitläufer zählt. Dieser Umstand führt dazu, dass die Parteilosung oft vollständig versagt, weil die Mitläufer in einer Abstimmung plötzlich abschwenken. Der Einfluss der Parteien auf die Abstimmungen lässt sich daher nicht sicher feststellen.

---

[62]) Es sind kaum 1/4 der Stimmberechtigten eingeschriebene Mitglieder einer politischen Partei.

Noch viel unsicherer ist natürlich der Einfluss der nicht zu politischen, und vor allem nicht zu Abstimmungszwecken organisierten Interesseverbänden. Ich möchte dies nur an einem Beispiel erläutern. Die grösste Interessengemeinschaft bilden die Bauern. Selten stimmen aber alle Bauern im selben Sinne. Sie sind in fast allen politischen Parteien vertreten. In letzter Zeit haben sich allerdings auch regionale Bauernparteien gebildet. Während sich daher bei einer Vorlage die Stimmen der Bauern gegenseitig aufheben, kann eine andere, welche das wirtschaftliche Interesse der Bauern berührt, dazu führen, dass alle Bauern ihre Stimmen in gleichem Sinne abgeben, ganz gleichgültig, welcher Partei sie angehören. Der Interesseverband ist in diesem Falle stärker als die politische Partei. Dazu kommt, dass die durchschnittliche Beteiligung der Bauern schwach ist. In Abwehr ihres wirtschaftlichen Interesses aber wächst ihre Beteiligung sehr stark [63]).

Aehnliche Einflüsse üben auch andere Interesseverbände aus. Die Konsumenten schliessen sich sehr selten in einer Abstimmung einheitlich zusammen. Mehr schon die Fixbesoldeten und die Beamten. Aber auch ihr Einfluss lässt sich in keiner Weise berechnen, da er nicht klar zum Ausdruck kommt.

3. Abschnitt:

Die politische Bedeutung der Volksrechte im Bunde.

I. In bezug auf die Sache.

1. Die Uebertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf den Bund. Der Verfassungsentwurf von 1872 hatte dem Bunde weitgehende Gesetzgebungsbefugnisse übertragen wollen [64]). Aber gerade diese weitreichende Rechtsvereinheitlichung brachte den Verfassungsentwurf hauptsächlich zu

[63]) So z. B. anlässlich der Abstimmung über die Revision des Alkoholartikels 32 bis der B.-Verf., am 3. Juli 1923.

[64]) Vgl. Art. 55 des Verfassungsentwurfes.

Fall. Die Verfassung von 1874 beschränkte sich daher auf die allernotwendigsten Gebiete der Gesetzgebung. Art. 64 der B.-Verf. lautete in seiner ursprünglichen Fassung: „Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu: über die persönliche Handlungsfähigkeit; über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht, mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts); über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst; über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht. — Die Rechtsprechung selbst verbleibt den Kantonen, mit Vorbehalt der dem Bundesgerichte eingeräumten Kompetenzen.“ Die folgenden Zeiten erweiterten Schritt für Schritt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Ein erster Entwurf des Erfindungsschutzes wurde verworfen (1882). Ein abgeschwächter zweiter Entwurf wurde 1887 angenommen, erst 1905 erhielt er seine endgültige Fassung. Die Gesetzgebung über das Gewerbewesen erhielt der Bund erst 1908, nachdem 1894 ein erster Versuch gescheitert war. Das Jahr 1897 brachte die Ausdehnung der Wasserbau- und Forstpolizei und die Uebertragung der Lebensmittelpolizei. Einen gewaltigen Schritt vorwärts tat man im Jahre 1898, als dem Bunde die Gesetzgebungsbefugnis über das gesamte Zivil- und Strafrecht übertragen wurde. Das Jahr 1908 brachte die allgemeine Gesetzgebungsbefugnis über die Wasserkräfte, und 1913 wurde Art. 69 der B.-Verf. betreffend die Bekämpfung menschlicher und tierischer Krankheiten erweitert. Es folgten die Gesetzgebungsbefugnis über die Schiffahrt (1919), über den Automobil- und Fahrradverkehr und über die Luftschiffahrt (1921). So hat der Bund heute die Gesetzgebungsbefugnis über den grössten Teil der Justizgesetzgebung und einen grossen Teil der Verwaltungsgesetzgebung.

Das Verfassungsreferendum hat bewirkt, dass die Vereinheitlichung der Gesetzgebung vor Ueberstürzung bewahrt wurde und dass auch die kantonalen Eigenarten berücksichtigt wurden, trotzdem die Forderungen des modernen Wirtschaftslebens nach Zusammenfassung gewisser Gebiete der Gesetzgebung nicht unberücksichtigt blieben.

2. Das Militärwesen. Bei der hervorragenden geschichtlichen und militärischen Bedeutung der alten Eidgenos-

sen, die in den 600 Jahren ihrer geschichtlichen Entwicklung gar viele Kämpfe und Kriege geführt haben, scheint es begreiflich, dass im Volksbewusstsein gerade die Militärhoheit zum Symbol der kantonalen Souveränität wurde. Daher konnte sie nur nach und nach auf den Bund übertragen werden. Noch die Verfassung von 1848 kannte nur ein lockeres Kontingentheer, das in Kriegszeiten einem eidgenössischen General unterstellt wurde. Gar deutlich offenbarte sich die Unzulänglichkeit dieses Systems bei der Grenzbesetzung von 1870/71. Daher sah der Verfassungsentwurf von 1872 die vollständige Vereinheitlichung des Militärwesens vor. Allein, sie fand vor dem Volke keine Gnade und führte zusammen mit der Rechtsvereinheitlichung am 12. Mai 1872 zur Verwerfung des Verfassungsentwurfes. Ein erneuter Versuch wurde im Jahre 1895 vom Volke mit starker Mehrheit zurückgewiesen, und nur die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenz bleibende gesetzliche Organisation von 1907 wurde angenommen. Das schweizerische Militärwesen leidet heute noch unter der Zweispurigkeit seiner Verwaltung und Organisation.

3. Die Finanzen. Vor dem Jahre 1848 waren die Kantone finanziell vollständig unabhängig. Als der Bund mit der Verfassung von 1848 einen grossen Teil der Staatsaufgaben übernahm, wurden ihm die Reinerträgnisse aus dem Postregal und den Zöllen zugesprochen. Alle Binnenzölle wurden aufgehoben, doch wurden die Kantone nach bestimmten Grundsätzen für den Ausfall, den sie dadurch erlitten, entschädigt. Im Falle diese Einnahmen nicht genügt hätten, war vorgesehen, dass die Kantone nach einer festgelegten Geldskala Beiträge an den Bund zu entrichten hätten.

Die B.-Verf. von 1874 übertrug die Lasten des Militärs auf den Bund, und erweiterte auch seine wirtschaftlichen Aufgaben. Dafür überwies sie ihm den gesamten Ertrag aus dem Zoll- und Postregal. Die Zolleinnahmen wurden in der Folgezeit die Hauptquellen der Bundesfinanzen. Dies führte im Jahre 1894 zur Beutezug-Initiative (vergl. dritte Initiative), welche wieder den alten Zustand herbeiwünschte, und den Kantonen eine jährliche Entschädigung aus dem Zollertrag zuspre-

chen wollte. Das Volk war aber für die Beibehaltung des bestehenden Zustandes.

Neben dem Post- und Zollregal hatte der Bund als weitere Einnahmequellen: die Hälfte des Brutto-Ertrages der durch die Kantone veranlagten und bezogenen Militärpflichtersatzsteuer gemäss Art. 42, lit. e der B.-Verf. [65]), und die oben erwähnten Geldkontingente der Kantone gemäss Art. 42, lit. f; allein, der Bund wird von letzterem Rechte kaum Gebrauch machen.

Der europäische Krieg brachte für den Bund neue grosse Ausgaben, welche nicht mehr aus den Zollerträgnissen allein gedeckt werden konnten. Um die Mobilisationsschulden abzutragen, wurde im Jahre 1915 die erste Kriegssteuer eingeführt. Sie wurde vom Volke in der Abstimmung vom 6. Juni 1915 genehmigt. Im folgenden Jahre wurde durch den B.-R.-B. betreffend die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer vom 18. September 1916 (A. S. 32, 351) eine weitere Einnahme geschaffen. In der Volksabstimmung vom 13. Mai 1917 genehmigte das Volk die eidgenössische Stempelsteuer und im Jahre 1919 die neue Kriegssteuer.

Diese neuen Einnahmequellen konnten geschaffen werden, weil sie nur einen verhältnismässig kleinen Bruchteil der Bevölkerung belasteten. Hingegen wagte man es bis heute noch nicht, ein vollständiges Alkohol- und Tabakmonopol einzuführen, aus Gründen, die bereits oben im zweiten Abschnitt, Ziff. 1, behandelt wurden. Die Verwerfung des unbeschränkten Alkoholmonopols am 3. Juli 1923 hat besonders den Finanzen der Kantone eine reiche Einnahmequelle verstopft, da die Vorlage vorgesehen hatte, dass $^3/_5$ des Ertrages, der auf 70 bis 80 Millionen veranschlagt worden war, den Kantonen zufallen sollte.

Wenn die Schweiz im Gegensatz zu andern Ländern keine hohen Tabak- und Alkoholsteuern hat, so ist dies hauptsächlich den Volksrechten zuzuschreiben. Zudem wird der Ertrag aus den Zöllen des Bundes insofern mittelbar durch die Volksrechte geschmälert, als gegen den Generaltarif regelmässig das fakultative Referendum ergriffen wird, so dass bei Festsetzung der

[65]) Vgl. auch 6. fakultative Referendumsabstimmung, III.

Zollpositionen die allgemeine Stimmung im Volke berücksichtigt werden muss.

Der Bund ist genötigt, wenn er sich neue Einnahmen verschaffen will, einen bestimmten Anteil der Erträgnisse den Kantonen zu überlassen, um die Vorlage in der Abstimmung nicht zu gefährden. Art. 41 bis, Abs. 2 der B.-Verf. überlässt $^1/_5$ der Reineinnahmen aus der eidgenössischen Stempelsteuer den Kantonen. Ebenso gewähren die beiden Ergänzungsartikel über die Kriegssteuer den Kantonen, welche sie erheben, $^1/_5$ des Reinertrages.

Verschiedene Einnahmen muss der Bund sogar ganz unter die Kantone verteilen. So den Ertrag aus der inländischen Fabrikation und aus dem entsprechenden Zollzuschlage auf eingeführte gebrannte Wasser, gemäss Art. 31 bis, Abs. 4 der B.-Verf. Auch der Reingewinn der Nationalbank wird unter die Kantone verteilt (Nationalbankgesetz vom 7. April 1921, Art. 28 und 29; A. S. 37, 581) [66]).

Im allgemeinen gilt der Grundsatz, dass die Kantone die ihnen durch die Bundesgesetzgebung übertragenen Aufgaben mit eigenen finanziellen Mitteln durchführen müssen. Wo dieser Grundsatz zu allzu starker Belastung der Kantone führen würde, sieht der Bundesgesetzgeber jeweilen eine Unterstützung durch den Bund vor. So in Art. 27 bis der B.-Verf. bezüglich des öffentlichen Primarschulunterrichts. Das B.-G. betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8. Dezember 1905 (A. S. 22, 333) bestimmt in Art. 10, dass der Bund bis zu 50 Prozent an die Erstellungs- und Einrichtungskosten der kantonalen Versuchsanstalten, an die Betriebskosten, an die Besoldung der Lebensmittelchemiker und an die Kosten der Instruktionskurse beiträgt.

Bei allen hier aufgezählten Fällen spielten Rücksichten auf die Volksabstimmungen eine Rolle. Der Einfluss der Volksabstimmungen ist also gerade auf finanziellem Gebiete sehr gross. Er trägt dazu bei, die Einnahmen des Bundes zu schmälern und seine Ausgaben zu vergrössern. Wenn nicht die Volksrechte den Bund in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt hätten,

[66]) Art. 39, Abs. 4 der B.-Verf. hatte zwar nur $^2/_3$ den Kantonen zugedacht.

würde er wahrscheinlich seine Einnahmen in viel weiterem Umfange vermehrt haben.

4. Die Schule. Die B.-Verf. stellt in Art. 27 nur allgemeine Grundsätze auf (unentgeltlicher Primarunterricht und Konfessionslosigkeit), für deren Durchführung der Bund zu sorgen hat. Er selber ist nur befugt, neben der eidgenössischen Technischen Hochschule eine eidgenössische Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, machte aber von diesem Recht bisher keinen Gebrauch. Er ist nicht zuständig zum Erlass eines eidg. Schulgesetzes. Schon der blosse Versuch, die notwendigen Erhebungen zu machen, wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 1882 vom Volke mit entschiedener Mehrheit abgelehnt. Diese Abstimmung brachte die Abneigung des Volkes gegen jegliche Einmischung des Bundes in das Unterrichtswesen so deutlich zum Ausdruck, dass der Bund seither keinen neuen Versuch unternahm. So liegt noch heute das ganze Schulwesen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone.

Der Bund erhielt lediglich die Befugnis, den Kantonen Beiträge zur Unterstützung des Primarunterrichts auszurichten (Art. 28bis der B.-Verf.)[67]). Einen mittelbaren Einfluss übt er dadurch aus, dass der eidgenössische Schulrat bestimmen kann, welche Maturitäten zum Eintritt in die eidgenössische Technische Hochschule berechtigen, und die Zulassung zur eidgenössischen Medizinalprüfung nur auf Grund einer ausreichenden Gymnasialmaturität gewährt wird.

Eine einzige Volksabstimmung hat bewirkt, dass der Bund von der Mitwirkung an einer der wichtigsten Kulturaufgaben des modernen Staates fast ganz ausgeschlossen ist und dass dem schweizerischen Schulwesen noch heute die notwendige Einheit fehlt.

5. Soziale Fragen.

a) Die Regelung der Arbeitsfrage. Die ersten Bestrebungen zur Einführung des Normalarbeitstages und zur Regelung der Arbeiten in den Fabriken fanden ihren Niederschlag im B.-G. von 1877 (eidgenössisches Fabrikgesetz). Es wurde vom

[67]) In Wirklichkeit leistet der Bund darüber hinaus Beiträge an das kant. Unterrichtswesen. So z. B. durch Unterstützung von Fachschulen.

Volke in der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 mit geringer Mehrheit angenommen. Das Initiativbegehren vom Jahre 1894 betreffend das Recht auf Arbeit stellte weitgehende Forderungen bezüglich der Ordnung der Arbeitsverhältnisse. Es wurde aber in der Abstimmung vom 3. Juni 1894 vom Volke zurückgewiesen. Die rasche wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz machte eine Revision des alten Fabrikgesetzes von 1877 notwendig. Es wurde das B.-G. vom 18. Juni 1914 (A. S. 30, 535) erlassen. Die Nachkriegszeit brachte die 48-Stunden-Woche (B.-G. betreffend die Arbeitszeit in den Fabriken vom 27. Juni 1919; A. S. 35, 781). Bereits drei Jahre später suchte das B.-G. vom 1. Juli 1922 betreffend Abänderung von Art. 41 des Fabrikgesetzes (B.-Bl. 1922, II, 769) wieder die 52-Stunden-Woche einzuführen. Es wurde aber in der Abstimmung vom 17. Februar 1924 vom Volke verworfen. Auch die Transportanstalten erhielten durch das B.-G. vom 6. März 1920 betreffend die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten (A. S. 36, 777) eine beschränkte Arbeitszeit. Das Gesetz wurde in der Abstimmung vom 31. Oktober 1920 angenommen. Hingegen brachte das Volk dem im B.-G. vom 27. Juni 1919 betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses (B.-Bl. 1919, III, 846) vorgesehenen weitgehenden Eingriff in die Gestaltung des Anstellungsverhältnisses durch Errichtung von „amtlichen Lohnstellen", welche auch für private Betriebe die Löhne hätten verbindlich festsetzen können, kein Verständnis entgegen. Das Gesetz wurde in der Abstimmung vom 21. März 1920 verworfen.

Das Volk hat einerseits die Forderungen auf Verkürzung der Arbeitszeit unterstützt, andererseits aber den Eingriff des Staates in das privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnis beschränkt.

b) Die Sozialversicherung. Das eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 enthielt in Art. 5 bereits eine Bestimmung, welche die Schadenshaftung des Arbeitgebers für seine Arbeiter regelte. Sie wurde im B.-G. betreffend die Haftpflicht aus Fabrikbetrieb vom 25. Brachmonat 1881 (A. S. 5, 562) noch erweitert. Dieses Gesetz stellte den Grundsatz der reinen Betriebshaftung auf, d. h. ein Verschulden des Betriebsinhabers ist nicht nötig.

Wenige Jahre später wurde der Gedanke einer allgemeinen eidgenössischen Kranken- und Unfallversicherung erwogen und in der Abstimmung vom 26. Oktober 1890 wurde dem Volke eine bezügliche Beschlussesvorlage unterbreitet. Der neue Verfassungsartikel wurde angenommen, allein bei der Ausführung zeigten sich Schwierigkeiten. Das Volk bevorzugte die privaten Krankenkassen und befürchtete auch, dass die Bundesbureaukratie allzu stark zunehmen werde. Es verwarf in der Abstimmung vom 20. Mai 1900 den ersten Gesetzesentwurf. Erst ein zweiter Entwurf, welcher sich darauf beschränkte, die bestehenden Krankenkassen zu subventionieren, fand am 4. Februar 1912 die Zustimmung des Volkes.

Die wirtschaftliche Krise nach dem europäischen Kriege zwang den Bund, die Arbeitslosenunterstützung an die Hand zu nehmen. Der Fonds für Arbeitslosenfürsorge wurde auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des B.-R. angelegt. Auch soll die Alters- und Invalidenversicherung eingeführt werden. Ein Initiativbegehren wurde eingereicht, dem Volke aber noch nicht unterbreitet. (Vergl. die Botschaft des B.-R. vom 21. Juni 1919; B.-Bl. 1919, IV, 1.)

Das Volk hat bisher der Sozialversicherung sehr viel Verständnis entgegengebracht; doch ist es fraglich, ob es nicht vor weitern grossen Aufgaben zurückschreckt. Am 3. Juli 1923 wurde das unbeschränkte Alkoholmonopol verworfen. $^2/_5$ des Erträgnisses hätten dem Bunde zur Förderung der Sozialversicherung (Alters- und Invalidenversicherung) zufallen sollen.

c) Massnahmen zur Erhaltung der Volksgesundheit und der Sittlichkeit. Die B.-Verf. von 1874 hatte das Wirtschaftsgewerbe vollständig freigegeben. Daher vermehrten sich die Wirtschaften und mit ihnen der Alkoholismus in ungeahntem Masse. Diese Tatsache zwang den Bund, eine Partialrevision der B.-Verf. vorzunehmen und den Kantonen die Zuständigkeit zurückzugeben, „die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen zu unterwerfen“ (Art. 31, lit. c). Zugleich erhielt der Bund durch Art. 32bis der B.-Verf. die Befugnis, „im Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Fabrikation und den Verkauf gebrannter Wasser

zu erlassen". Diese Verfassungsänderung wurde vom Volke am 25. Oktober 1885 angenommen.

Das Ausführungsgesetz übertrug dem Bunde das Alkoholmonopol. Damit hoffte man, den Branntweingenuss so stark einzuschränken, dass er keine Gefahr mehr für die Volksgesundheit sein werde. Das Gesetz wurde in der Abstimmung vom 15. Mai 1887 angenommen[68]). Allein, Art. 32bis enthält zwei verhängnisvolle Einschränkungen, welche die Bekämpfung des Alkoholismus wesentlich erschweren, und die man in der Folgezeit vergeblich zu beseitigen versuchte. Zum ersten stellt er die Bestimmung auf, dass der Grosshandel in Quantitäten über 2 Liter ein freies Gewerbe bleiben soll (Abs. 2). Er darf dem Bedürfnisnachweis nicht unterstellt werden. Dadurch wurden die zum öffentlichen Wohl erlassenen Beschränkungen der Kantone durchbrochen. Es entstanden die sogenannten „Zwei-Liter-Wirtschaften", welche keiner Kontrolle unterworfen sind. Eine Verfassungsänderung versuchte dem Uebel dadurch zu steuern, dass die Grenze für den freien Grosshandel auf 10 Liter hinaufgesetzt wurde. Allein, das Volk verwarf die Vorlage am 25. Oktober 1903. Sodann nimmt Art. 32bis von der Besteuerung aus, „das Brennen von Wein, Obst und deren Abfällen, von Enzianwurzeln, Wachholderbeeren und ähnlichen Stoffen". Diese Ausnahme zeitigte zuerst keine schlimmen Folgen. Im Laufe der Jahre aber entstanden in gewissen Gegenden der Schweiz zahlreiche Schnapsbrennereien, die um so gefährlicher wurden, als mehr und mehr auch die Hausbrennerei aufkam. Dadurch wurde die Schnapspest, welche sich früher durch die Wirtschaften verbreitete, unmittelbar in das Heim der Bauern getragen. Eine Verfassungsrevision, welche Artikel 32bis von Grund auf umgestaltete, wollte das Uebel dadurch bekämpfen, dass sie dem Bunde das unbeschränkte Alkoholmonopol übertrug. Das Volk verwarf die Aenderung in der Abstimmung vom 3. Juli 1923.

Die Bekämpfung des Alkoholismus wurde bisher durch die Volksabstimmungen erschwert, denn die Notwendigkeit, Kompromisse aufzustellen, damit eine Verfassungsrevision in der

[68]) Heute gilt das B.-G. über gebrannte Wasser, vom 29. Juni 1900 (A. S. 18, 297), erweitert am 22. Juni 1907 (A. S. 23, 663).

Abstimmung angenommen wird, hat von allem Anfang an den Alkoholartikel der B.-Verf. in seiner Wirkung beeinträchtigt.

Mehr Glück war dem Volksbegehren betreffend das Absinthverbot beschieden, das in der Abstimmung vom 5. Juli 1908 angenommen worden war.

Die gesundheitspolizeilichen Massnahmen lagen ursprünglich ganz in der Kompetenz der Kantone. Die B.-Verf. von 1874 übertrug dem Bunde nur die Gesetzgebung „über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen". Ein erstes Gesetz vom 31. Januar 1882 betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien war in der Abstimmung vom 30. Juli 1882 verworfen worden, da es den Impfzwang hatte einführen wollen. Das zweite Gesetz vom 2. Juli 1886 (A. S. 9, 277) bezeichnet die in Betracht kommenden Krankheiten einzeln. Die Kompetenz des Bundes wurde aber durch die Revision des Art. 69 der B.-Verf. wesentlich erweitert. Das Volk nahm die Aenderung in der Abstimmung vom 4. Mai 1913 an. Das B.-G. vom 2. Juli 1886 wurde entsprechend umgeändert durch das Gesetz vom 18. Februar 1921 (A. S. 37, 353).

Die Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände lag bis zur Verfassungsrevision im Jahre 1897 ebenfalls in der Kompetenz der Kantone. Das Volk hat in der Abstimmung vom 11. Juli 1887 den neuen Art. 69bis der B.-Verf. gutgeheissen und in der Folge auch das Lebensmittelgesetz vom 8. Dezember 1905 (Abstimmung vom 10. Juli 1906).

Das Volk brachte also den Massnahmen zur Pflege der Volksgesundheit Verständnis entgegen. Einzig der Impfzwang stiess auf allzu grosses Misstrauen, und der Versuch, die Phosphornekrose wirksam zu bekämpfen, scheiterte in der Abstimmung vom 29. September 1895 an der Abneigung des Volkes gegen staatliche Monopole.

Gegen die Verderblichkeit von Spielen und Lotterien richtete sich ein Volksbegehren, welches das vollständige Verbot aller öffentlichen Spielbanken erstrebte. Es wurde in der Abstimmung vom 21.März 1920 angenommen. Ein Lotteriegesetz wird ausgearbeitet (B.-Bl. 1918, IV, 333).

d) Die Vermögensabgabe. Ein Volksbegehren hatte versucht, die Kriegsschulden des Bundes durch eine Vermögensabgabe zu tilgen; allein das Volk verwarf den Vorschlag in der Abstimmung vom 3. Dezember 1922 mit gewaltiger Mehrheit.

II. In bezug auf das Verfahren.

1. Die Verzögerung. Von 34 dem Volke in den Jahren 1875 bis 1923 zur Abstimmung unterbreiteten B.-G. und B.-B. wurden nur 13 angenommen. Die bundesrechtliche Regelung der politischen Stimmberechtigung wurde durch die beiden Abstimmungen von 1875 und 1877 fast ganz vereitelt. Nur zwei Ausschlussgründe sind bis heute eidgenössisch geregelt (vergl. erster Teil). Der Militärpflichtersatz wurde ebenfalls zweimal vom Volke verworfen (Abstimmung vom 9. Juli 1876 und 21. Oktober 1877). Erst das B.-G. vom 28. Brachmonat 1887 brachte die endgültige Regelung des Militärpflichtersatzes (vergl. 6. fakultative Referendumsabstimmung, III). Die Ablehnung des Banknotengesetzes (1876) führte zur Umgestaltung von Art. 39 der B.-Verf., und nachdem das Volk auch die Bundesbank verworfen hatte (1897), zur Errichtung der Nationalbank durch das B.-G. vom 6. Oktober 1905 (vergl. 24. fakultative Referendumsabstimmung, III). Die Verwerfung des Epidemiegesetzes (1882) hatte nur dem Impfzwange gegolten. Er wurde bis heute von der eidgenössischen Gesetzgebung nicht mehr aufgegriffen. Die gesetzliche Regelung der gemeingefährlichen Epidemien konnte erst vier Jahre später in Kraft treten (vergl. 9. fakultative Referendumsabstimmung, III). Die Errichtung eines eidgenössischen Schulsekretariates wurde durch die Abstimmung vom 26. November 1882 vereitelt. Die gewaltige Verwerfung hatte zur Folge, dass sich der Bund — wie schon oben bemerkt — jedes unmittelbaren Eingriffes in das kantonale Schulwesen enthält. Ebenso einschneidende Folgen hatte die Verwerfung des Pensionsgesetzes (1891). Sie verunmöglichte die Fürsorge für alte und invalid gewordene Bundesbeamte auf lange Zeit. Die dem B.-R. in Art. 10 des Besoldungsgesetzes von 1897 gewährte Befugnis, den ausscheidenden Beamten oder ihren Hinterbliebenen den Nachgenuss der Besoldung bis auf 1 Jahr zu gewähren, war nur ein schwacher Not-

behelf. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Nachkriegszeit nötigten den Bund, durch Gründung der Versicherungskasse für eidgenössische Beamte, Angestellte und Arbeiter, die Fürsorgefrage auf andere Weise zu lösen. Die Ablehnung des Viehhandelsgesetzes (1896) verzögerte die Regelung der allerdings nicht wichtigen Materie bis zum Inkrafttreten des Z. G. B. Der Erlass eines Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes wurde durch die Abstimmung vom 20. Mai 1900 um 12 Jahre verzögert, nachdem bereits die Ausarbeitung dieses ersten Entwurfes 10 Jahre in Anspruch genommen hatte.

2. Formulierung und Kompromiss. Unklare und weitschweifige Gesetze werden vom Volke leicht verworfen. Die Volksabstimmungen veranlassen daher den Gesetzgeber, sich klar und knapp auszudrücken und die Gesetze übersichtlich aufzubauen. Allerdings eignen sich dazu nicht alle Gesetze und alle Gesetzgeber gleich gut. Andererseits wird aber durch die Verwerfung einer Gesetzesvorlage häufig auch der Inhalt des zweiten Entwurfes ungünstig beeinflusst. So sah sich der Gesetzgeber genötigt, nachdem bereits zwei Entwürfe vom Volke waren abgelehnt worden, das Gesetz über den Militärpflichtersatz stark zu beschränken und alle jene Bestimmungen zu beseitigen, die das Missfallen vieler Bürger erregt hatten (vergl. 6. fakultative Referendumsabstimmung, III). Ebenso stark wurde das Epidemiegesetz von 1886 beschnitten, nachdem es in der Abstimmung vom 30. Juli 1882 war verworfen worden. Der Kompromiss, den der zweite Entwurf betreffend den Erfindungsschutz aufgestellt hatte (1887), wurde schliesslich 1905 wieder fallen gelassen. Ebenso stellt der Alkoholartikel 32bis der B.-Verf. — wie schon oben gesagt — einen Kompromiss zwischen verschiedenen Anschauungen und Interessen dar.

Ganz allgemein lässt sich sagen, dass die Volksabstimmungen die Neigung des schweizerischen Gesetzgebers, Kompromisse einzugehen, noch verstärken, da er genötigt ist, die verschiedensten Interessen zu berücksichtigen, um einer Verwerfung vorzubeugen. Dass dabei öfters die sachlichen Grundsätze in den Hintergrund treten, lässt sich nicht immer vermeiden.

4. Abschnitt:

Die Kosten der Volksabstimmung.

I. Die Kosten für den Staat. Art. 8 des B.-G. betreffend Volksabstimmungen über B.-G. und B.-B. (A. S. 1, 116) überbindet dem B.-R. die Pflicht, „für beförderliche und geeignete allgemeine Bekanntmachung des der Abstimmung zu unterstellenden B.-G. oder B.-B. zu sorgen". Die Praxis hat diese Bestimmung dahin ausgelegt, dass jedem stimmberechtigten Schweizerbürger vier Wochen vor der Abstimmung (Art. 9, Abs. 2 desselben Gesetzes) ein Exemplar des betreffenden B.-G. oder B.-B. zuzustellen sei. Die Exemplare werden in der Drucksachenabteilung hergestellt, und von der Bundeskanzlei im Verhältnis der Stimmberechtigten an die kantonalen Kanzleien weitergegeben. Letztere nehmen die Verteilung an die politischen Gemeinden vor, welche jedem Bürger ein Exemplar zustellen. Einen berechenbaren Posten dieses Verfahrens stellen also einzig die Druckkosten dar. Dieselben wechseln naturgemäss je nach der Seitenzahl einer Vorlage. Die folgenden Angaben sind der eidgenössischen Staatsrechnung entnommen.

Ich führe nur einzelne Stichproben an.

	Fr.
1882 (2 fak. und 1 oblig. Referendum)	19,634.30
1885 (1 oblig. Referendum)	11,048.25
1891 (3 fak. und 2 oblig. Referenda)	36,747.60
1898 (1 fak. und 2 oblig. Referenda)	20,583.65
1900 (1 fak. Referendum und 2 Initiativen) . . .	68,881.40
1907 (1 fak. Referendum)	26,122.80
1910 (1 Initiative)	4,872.30
1919 (3 oblig. Referenda)	40,355.60
1920 (2 fak. und 1 oblig. Referendum und 1 Init.)	109,409.85

Die Druckkosten für obligatorische Referenda und für Initiativen sind nicht gross, da die jeweiligen Vorlagen nur wenige Druckseiten umfassen. Hingegen können, wie die Kosten der Jahre 1891, 1900, 1907 und 1920 zeigen, die Druckkosten für

fakultative Referendumsvorlagen sehr hoch sein. Im ganzen genommen sind die Druckkosten gering. Bis zum Jahre 1890 beläuft sich der Durchschnitt einer Abstimmung auf Franken 18,000.—. Von 1890 bis 1920 steigt er auf Fr. 29,000.— an.

Für die Verteilung der Vorlagen und die Abstimmung selber lassen sich keine Kosten ermitteln. Die eidgenössische Post trägt die Kosten der Zusendung der Vorlagen an die kantonalen Kanzleien. Der Telegraph übermittelt die Ergebnisse einer Abstimmung nach Bern. Die Kantone tragen die Kosten der Verteilung in ihrem Staatsgebiete, und die Gemeinden die Kosten der Verteilung an die Bürger. Die Abstimmungslokale befinden sich in öffentlichen Gebäuden. Die Arbeit der Leitung der Abstimmung und der Ermittelung der Ergebnisse wird in allen Kantonen als Ehrenpflicht betrachtet. Das eidgenössische Statistische Bureau stellt die Abstimmungsergebnisse zusammen und überprüft die Referendums- und Initiativbegehren. Für den Staat entstehen also, ausser den Druckkosten, keine erheblichen Barauslagen.

II. Die Kosten der Parteien. Es ist schwer, die Kosten der Parteien genau zu ermitteln. Einesteils gibt keine Partei ihre Unkosten bekannt, andernteils lassen sich die Abstimmungskosten nicht für sich berechnen. Einzelne Kosten werden von der Zentralkasse, andere von den Sektionen bestritten. So wird von der Parteileitung zumeist die Herstellung der Plakate und einzelner Flugblätter und Broschüren übernommen, während die Sektionen deren Verteilung besorgen. Ihre Aufgabe ist auch die lokale Reklame (Zeitungen, Versammlungen, Reisespesen usw.). Ich bin daher auf Schätzungen angewiesen, welche Politiker mir mitzuteilen die Freundlichkeit hatten. Danach steigen die Unkosten einer der drei grossen Parteien für wichtige Abstimmungen auf über Fr. 100,000.—. Das Interesse der Parteien ist nicht immer gleich gross, und selten trifft es für alle Parteien zusammen, so dass im allgemeinen die Kosten aller Parteien zusammen für eine Abstimmung Fr. 150,000.— selten übersteigen und nur ausnahmsweise Franken 250,000.— erreichen [69]). Die durch die eidgenössischen und

[69]) Die Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund kostete schätzungsweise gegen 300 000 Franken; während die Parteikosten für die Schächtinitiative kaum 30 000 Franken dürften überschritten haben.

kantonalen Abstimmungen verursachten Parteikosten erreichen in der letzten Zeit im Jahre durchschnittlich ungefähr ½ Million Franken.

Die häufigen eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeabstimmungen zwingen die Parteien zu teuren Organisationen, welche viele ständige Angestellte benötigen. Damit werden mittelbar ihre Unkosten erhöht.

III. Die Kosten der Volksbegehren. Innerhalb des Rahmens einer Partei gestaltet sich die Sammlung von Unterschriften billiger, als im Rahmen von ad hoc gebildeten Interessegruppen. Die Parteien können die Unterschriftsbogen auf ihren Sekretariaten und auf den Administrationsbureaus ihrer Zeitungen auflegen. Trotzdem kommt sie die Sammlung von Unterschriften auf schätzungsweise Fr. 1.— pro Unterschrift zu stehen, d. h. auf Fr. 30,000.— bis 50,000.— für ein Begehren. Aus diesem Grunde werden im allgemeinen fast nur Volksbegehren aufgelegt, die Aussicht auf Annahme durch das Volk haben, oder durch die ein parteipolitischer Zweck erreicht werden kann.

Anhang:

Tabellen

1. Übersichtstabelle der eidg. Volksabstimmungen

1. Obligatorische Referendumsabstimmungen.

Nr.	Datum	Gegenstand	Anzahl der Stimmberechtigten	Abgegeb. gült. Stimmen	Standesstimmen		Einzelstimmen	
					Ja	Nein	Ja	Nein
1.	1848 12. Sept.	Totalrevision	—	199,904	15½	6½	145,584	54,320
2.	1866 14. Jan.	Mass und Gewicht	—	315,578	9½	12½	159,182	156,396
3.	1866 14. Jan.	Gleichstellung der Juden	—	319,433	12½	9½	170,032	149,401
4.	1866 14. Jan.	Politisches Stimmrecht	—	318,762	8	14	137,321	181,441
5.	1866 14. Jan.	Zr.-Verh. d. Niedergelassen.	—	315,754	9	13	125,924	189,830
6.	1866 14. Jan.	Kantonales Stimmrecht	—	319,148	10	12	153,469	165,679
7.	1866 14. Jan.	Glaubensfreiheit	—	320,621	11	11	157,629	162,992
8.	1866 14. Jan.	Strafarten	—	316,983	6½	15½	108,364	208,619
9.	1866 14. Jan.	Geistiges Eigentum	—	314,862	9½	12½	137,476	177,386
10.	1866 14. Jan.	Glückspiele	—	315,850	9½	12½	139,062	176,788
11.	1872 12. Mai	Totalrevision	—	516,465	9	13	255,606	260,859
12.	1874 19. April	Totalrevision	—	538,212	14½	7½	340,199	198,013
13.	1879 18. Mai	Todesstrafe	633,138	382,073	14	8	200,485	181,588
14.	1880 31. Okt.	Banknotenmonopol	641,576	381,225	4½	17½	121,099	260,126
15.	1882 30. Juli	Erfindungs-Schutz	635,249	298,274	7½	14½	141,616	156,658
16.	1885 25. Okt.	Alkoholfrage	641,689	387,713	15	7	230,250	157,463
17.	1887 10. Juli	Erfindungs-Schutz	647,071	261,368	20½	1½	203,506	57,862
18.	1890 26. Okt.	Unfall- u. Krankenversich.	663,531	375,428	20½	1½	283,228	92,200
19.	1891 5. Juli	Initiative	653,890	303,628	18	4	183,029	120,599
20.	1891 18. Okt.	Banknotenmonopol	654,372	390,193	14	8	231,578	158,615
21.	1894 4. März	Gewerbewesen	676,854	294,205	7½	14½	135,713	158,492
22.	1895 29. Sept.	Zündholzmonopol	690,592	324,283	7½	14½	140,174	184,109
23.	1895 3. Nov.	Militärartikel	697,131	464,929	4½	17½	195,178	269,751

Nr.	Datum		Gegenstand	Anzahl der Stimmberechtigten	Abgegeb. gült. Stimmen	Standesstimmen		Einzelstimmen	
						Ja	Nein	Ja	Nein
24.	1897	11. Juli	Wasserbau und Forstpolizei	716,883	245,663	16	6	156,102	89,561
25.	1897	11. Juli	Lebensmittelpolizei	716,883	249,205	18½	3½	162,250	86,955
26.	1898	13. Nov.	Zivilrechts-Einheit	723,803	366,676	16½	5½	264,914	101,762
27.	1898	13. Nov.	Strafrechts-Einheit	723,803	368,390	16½	5½	266,610	101,780
28.	1902	23. Nov.	Primarschule	757,320	338,996	21½	½	258,567	80,429
29.	1903	25. Okt.	Alkoholartikel	768,105	384,871	4	18	156,777	228,094
30.	1905	19. März	Erfindungs-Schutz	776,394	283,122	21½	½	199,187	83,935
31.	1908	5. Juli	Gewerbewesen	809,545	325,018	21½	½	232,457	92,561
32.	1908	25. Okt.	Wasserkräfte	809,406	361,160	21½	½	304,923	56,237
33.	1913	4. Mai	Bekämpfung menschlicher u. tierischer Krankheiten	844,175	280,185	16½	4½	169,012	111,163
34.	1914	25. Okt.	Verwaltungs- und Disziplinargericht	851,082	327,825	18	4	204,394	123,431
35.	1915	6. Juni	Erste Kriegssteuer	871,476	479,578	22	—	452,117	27,461
36.	1917	13. Mai	Stempelabgabe	894,177	357,977	14½	7½	190,288	167,689
37.	1919	4. Mai	Schiffahrt	937,257	477,391	22	—	399,131	78,260
38.	1919	4. Mai	Neue Kriegssteuer	937,257	472,647	20	2	307,528	165,119
39.	1919	10. Aug.	Uebergangsbest. betr. Wahlen in den N.-R. und B.-R.	931,523	279,377	21½	½	200,008	79,369
40.	1920	16. Mai	Völkerbund	968,327	750,159	11½	10½	416,870	323,719
41.	1921	22. Mai	Automob.- u. Fahrradverkehr	969,522	345,173	15½	6½	206,297	138,876
42.	1921	22. Mai	Luftschiffahrt	969,522	338,390	20½	1½	210,447	127,943
43.	1923	3. Juli	Alkoholmonopol	985,774	623,085	10	12	262,688	360,397
44.									
45.									

2. Initiativabstimmungen.

Nr.	Datum	Gegenstand	Anzahl der Stimmberechtigten	Abgegeb. gült. Stimmen	Standesstimmen Ja	Standesstimmen Nein	Einzelstimmen Ja	Einzelstimmen Nein
1.	1893 20. Aug.	Schächtverbot	668,913	318,628	11½	10½	191,527	127,101
2.	1894 3. Juni	Recht auf Arbeit	680,731	384,169	—	22	75,880	308,289
3.	1894 4. Nov.	Beutezug	690,250	496,101	8½	13½	145,462	350,639
4.	1900 4. Nov.	Proportionalwahl des N.-R.	747,262	413,674	10½	11½	169,008	244,666
5.	1900 4. Nov.	Volkswahl des Bundesrates	747,262	416,448	8	14	145,926	270,522
6.	1903 25. Okt.	Wahl d. N.-R. auf Grundlage der Schweizerbevölkerung	768,105	390,216	4	18	95,131	295,085
7.	1908 5. Juli	Absinthverbot	809,545	397,747	20	2	241,078	138,669
8.	1910 23. Okt.	Proportionalwahl des N.-R.	823,679	505,499	12	10	240,305	265,194
9.	1918 2. Juni	Bundessteuer	936,096	602,549	7½	14½	276,735	325,814
10.	1918 13. Okt.	Proportionalwahl des N.-R.	936,336	448,587	19½	2½	299,550	149,037
11.	1920 21. März	Spielbankenverbot	957,389	528,738	13	8½	269,740	221,996
12.	1921 30. Jan.	Unterstellg. v. Staatsverträgen unter d. Referendum	967,289	558,542	20	2	398,538	160,004
13.	1921 30. Jan.	Militärjustiz	967,289	591,847	3	19	198,696	393,151
14.	1922 11. Juni	Einbürgerungswesen	976,105	413,816	—	22	65,828	347,988
15.	1922 11. Juni	Landesverweisung	976,105	418,080	—	22	159,200	258,881
16.	1922 11. Juni	Wählbarkeit d. Bundesbeamten in den N.-R	976,105	417,650	5	17	160,181	257,469
17.	1922 3. Dez.	Vermögensabgabe	992,523	846,654	—	22	109,702	736,952
18.	1923 15. April	Zollinitiative	990,202	638,896	½	21½	171,020	467,876
19								
20								

3. Fakultative Referendumsabstimmungen.

Nr.	Datum		Gegenstand	Gültige Referendumsunterschriften	Anzahl der Stimmberechtigten	Abgegeb. gült. Stimmen	Abstimmungsergebnis	
							Ja	Nein
1.	1875	23. Mai	Zivilstand und Ehe	106,560	—	418,268	213,199	205,069
2.	1875	23. Mai	Politische Stimmberechtigung	108,674	—	409,846	202,583	207,263
3.	1876	23. April	Banknotengesetz	35,886	—	313,321	120,068	193,253
4.	1876	9. Juni	Militärpflicht-Ersatz, I. Entw.	80,549	—	341,051	156,157	184,894
5.	1877	21. Okt.	Fabrikgesetz	54,844	—	352,061	181,204	170,857
6.	1877	21. Okt.	Militärpflicht-Ersatz, II. Entw.	63,300	—	351,606	170,223	181,383
7.	1877	21. Okt.	Politische Stimmberechtigung	40,207	—	344,787	131,557	213,230
8.	1879	19. Jan.	Subvention für Alpenbahnen	37,805	636,996	394,302	278,731	115,571
9.	1882	30. Juli	Epidemie-Gesetz	80,324	635,249	322,367	68,027	254,340
10.	1882	26. Nov.	Schulsekretär	180,995	648,000	490,149	172,010	318,139
11.	1884	11. Mai	Organis. des Justiz u. Polizeidepartements	93,046	634,299	364,645	149,729	214,916
12.	1884	11. Mai	Patenttaxen d. Handelsreisend.	93,046	634,299	363,745	174,195	189,550
13.	1884	11. Mai	Stabio-Artikel	93,046	634,299	361,841	159,068	202,773
14.	1884	11. Mai	Kanzleikosten von Washington	93,046	634,299	357,552	137,824	219,728
15.	1887	15. Mai	Alkoholmonopol	52,412	649,494	405,618	267,122	138,496
16.	1889	17. Nov.	Schuldbetr.- u. Konkursgesetz	62,948	661,225	462,238	244,317	217,921
17.	1891	15. März	Pensionsgesetz	84,572	657,779	445,828	91,851	353,977
18.	1891	18. Okt.	Zolltarif-Gesetz	51,464	654,372	378,938	220,004	158,934
19.	1891	6. Dez.	Centralbahnen	91,698	653,792	420,135	130,729	289,406
20.	1895	3. Febr.	Gesandtschafts-Gesetz	37,040	689,180	302,508	124,517	177,991

Nr.	Datum		Gegenstand	Gültige Referendumsunterschriften	Anzahl der Stimmberechtigten	Abgegeb. gült. Stimmen	Abstimmungsergebnis Ja	Nein
21.	1896	4. Okt.	Viehhandels-Gesetz	45,982	714,033	383,998	174,880	209,118
22.	1896	4. Okt.	Eisenbahnrechnungs-Gesetz	59,706	714,033	399,805	223,228	176,577
23.	1896	4. Okt.	Disziplinarstrafordnung	69,386	714,033	388,161	77,169	310,992
24.	1897	28. Febr.	Bundesbank	78,340	715,342	451,748	195,764	255,984
25.	1898	20. Febr.	Schweizerische Bundesbahnen	85,505	734,644	569,352	386,634	182,718
26.	1900	20. Mai	Kranken-, Unfall- und Militärversicherungs-Gesetz	117,461	745,228	489,949	148,035	341,914
27.	1903	15. März	Zolltarif	110,467	768,125	557,124	332,001	225,123
28.	1903	25. Okt.	Anstiftung Militärpflichtiger	64,990	768,105	381,779	117,694	264,085
29.	1906	10. Juni	Lebensmittelgesetz	57,394	784,769	392,157	245,397	146,760
30.	1907	3. Nov.	Militärorganisation	89,094	808,916	597,558	329,953	267,605
31.	1912	4. Febr.	Kranken- und Unfallversicher.	75,930	839,212	528,981	287,565	241,416
32.	1920	21. März	Ordnung d. Arbeitsverhältnis.	60,093	957,389	510,856	254,455	256,401
33.	1920	31. Okt.	Arbeitszeit der Eisenbahnen	59,808	964,587	646,808	369,466	277,342
34.	1922	24. Sept.	Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung	149,954	982,567	680,626	303,794	376,832
35.	1924	17. Febr.	Abänd. v. Art. 41 Fabrikgesetz	202,224	995,663	756,848	320,668	436,180

Abstimmung gemäss Art. 89, Abs. 3 der Bundesverfassung.
(Referendum gegen Staatsverträge).

	1923	18. Febr.	Zonenabkomm. mit Frankreich	56,457	989,661	508,197	93,892	414,305

2. Tabellen der Abstimmungsergebnisse nach Kantonen

1. Obligatorische Referendumsabstimmungen.

Kantone	1. Todesstrafe		2. Erfindungs-Schutz		3. Alkoholfrage		4. Erfindungs-Schutz	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	19,243	36,460	31,948	17,536	31,219	21,693	34,859	8,382
Bern	22,579	28,668	18,484	17,970	24,633	37,565	28,580	6,440
Luzern	13,237	6,218	3,309	8,270	11,141	2,861	3,572	851
Uri	3,251	241	684	1,860	1,796	1,475	565	1,445
Schwyz	5,339	1,433	730	1,609	4,366	1,354	986	162
Obwalden	1,323	257	450	573	2,054	455	706	123
Nidwalden	1,392	335	492	500	1,381	312	507	101
Glarus	3,107	2,257	657	4,101	1,194	3,660	1,934	1,335
Zug	1,972	869	655	712	1,957	442	567	117
Freiburg	12,426	5,784	2,108	12,856	6,530	7,497	7,970	538
Solothurn	4,860	4,857	3,978	2,131	2,734	8,391	6,098	711
Basel-Stadt	2,359	3,481	2,802	1,243	4,062	2,371	2,423	183
Basel-Land	3,238	3,732	2,648	2,875	5,144	2,439	3,640	1,177
Schaffhausen	4,050	2,687	4,029	1,914	3,654	2,739	5,598	815
Appenzell A.-Rh.	6,206	4,343	4,387	5,525	4,939	5,024	6,710	1,936
Appenzell I.-Rh.	1,911	365	266	1,659	759	1,143	427	642
St. Gallen	23,763	13,736	14,731	19,980	21,390	15,672	24,166	10,837
Graubünden	7,453	7,262	4,390	8,090	5,853	8,139	5,643	4,466
Aargau	21,304	14,176	14,418	15,562	23,260	10,656	19,449	11,419
Thurgau	8,529	9,539	7,845	7,877	10,298	6,295	11,817	3,402
Tessin	5,486	7,993	3,292	6,208	11,151	1,577	6,607	711
Waadt	14,672	8,863	8,583	4,806	26,967	3,618	11,927	699
Wallis	10,085	2,748	2,991	11,105	12,955	663	5,935	1,027
Neuenburg	1,826	9,668	4,390	753	8,759	3,414	6,394	159
Genf	874	5,622	3,349	943	2,054	8,008	6,426	184
Total	200,485	181,588	141,616	156,658	230,250	157,463	203,506	57,862

Kantone	5. K-. u. U.-Vers.		6. Initiative		7. Banknoten-Monopol		Gewerbewesen	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	43,756	7,902	27,419	22,737	49,336	9,668	33,377	11,123
Bern	36,202	11,869	22,906	16,626	37,579	17,562	20,652	20,737
Luzern	7,596	5,096	9,590	646	8,023	4,899	2,599	3,452
Uri	2,078	713	2,336	355	1,298	1,245	540	1,963
Schwyz	3,457	280	2,650	1,350	2,116	1,695	807	1,335
Obwalden	2,235	962	1,395	132	320	1,044	389	807
Nidwalden	873	350	913	149	580	473	178	834
Glarus	4,173	682	3,082	1,793	4,365	1,467	2,496	1,195
Zug	2,559	506	893	134	1,209	443	541	359
Freiburg	14,276	3,908	12,884	630	2,891	13,276	6,057	4,638
Solothurn	9,813	1,638	5,047	891	8,585	1,916	2,669	1,972
Basel-Stadt	6,198	673	2,202	312	4,830	1,345	1,741	489
Basel-Land	5,592	1,874	2,578	3,039	4,984	2,443	1,762	2,307
Schaffhausen	5,439	1,208	3,912	2,711	6,167	872	3,539	2,655
Appenzell A.-Rh.	5,799	3,241	2,387	6,333	6,907	2,429	3,798	3,985
Appenzell I.-Rh.	704	1,580	1,634	863	1,233	1,449	314	2,219
St. Gallen	33,096	7,084	21,688	15,024	26,497	11,714	13,093	22,164
Graubünden	9,399	5,249	7,136	4,513	6,851	7,492	3,765	9,854
Aargau	18,071	14,346	13,454	17,892	22,497	9,967	11,507	19,670
Thurgau	12,370	3,197	6,815	8,163	13,465	3,010	7,136	6,419
Tessin	14,419	2,403	7,171	3,258	3,093	9,780	6,096	6,236
Waadt	18,548	5,802	5,380	9,082	7,476	20,260	4,233	15,717
Wallis	6,157	7,534	11,477	1,579	2,277	12,330	3,563	6,968
Neuenburg	10,833	2,585	2,752	1,619	7,895	9,614	3,182	5,934
Genf	9,585	1,518	5,310	768	1,104	12,622	1,679	5,459
Total	283,228	92,200	183,029	120,599	231,578	158,615	135,713	158,492

Kantone	9. Zündholz-Monopol		10. Militärartikel		11. Forstpolizei		12. Lebensmittelpolizei	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	41,758	10,929	41,195	24,645	29,921	6,759	30,654	6,329
Bern	18,356	2,475	43,291	27,371	29,899	10,053	31,139	10,326
Luzern	4,029	5,231	8,504	3,589	2,724	3,182	3,329	2,685
Uri	433	2,275	473	3,170	1,466	671	1,530	656
Schwyz	978	1,644	970	7,341	937	603	1,099	490
Obwalden	265	845	294	2,124	459	422	507	394
Nidwalden	224	906	560	1,516	257	550	514	310
Glarus	2,899	1,115	919	5,373	1,408	1,271	1,009	1,756
Zug	703	458	846	3,439	451	163	499	144
Freiburg	837	11,590	3,530	18,967	2,069	7,278	2,182	7,236
Solothurn	4,266	3,052	4,722	6,791	5,914	1,012	6,038	947
Basel-Stadt	4,396	982	5,987	2,694	2,394	127	2,409	128
Basel-Land	3,108	2,346	3,093	4,210	2,390	1,071	2,567	951
Schaffhausen	5,153	1,464	2,748	4,226	5,102	904	5,258	768
Appenzell A.-Rh.	5,102	3,175	4,268	5,129	4,027	2,328	4,242	2,242
Appenzell I.-Rh.	241	1,979	216	2,328	637	1,212	669	1,151
St. Gallen	17,446	18,596	16,023	24,203	15,727	16,858	17,127	15,829
Graubünden	2,877	10,075	6,408	9,771	4,361	5,045	4,901	4,567
Aargau	12,866	21,109	19,766	16,942	17,146	13,451	18,422	12,606
Thurgau	9,092	5,516	9,816	7,355	8,603	4,517	9,268	3,831
Tessin	1,000	7,331	5,723	8,013	3,563	2,678	3,985	2,327
Waadt	1,583	20,814	7,611	31,996	7,845	2,623	7,770	2,768
Wallis	241	11,453	2,032	16,408	2,789	5,496	2,510	5,774
Neuenburg	898	9,790	3,071	12,856	2,822	795	2,764	892
Genf	1,423	6,959	3,112	9,294	3,191	502	1,858	1,857
Total	140,174	184,109	195,178	269,751	156,102	89,561	162,250	86,955

Kantone	13. Vereinh. des Zivil-R.		14. Vereinh. des Strafrechts		15. Primarschulen		16. Kleinhandel mit geistigen Getränken	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	48,616	12,402	49,142	12,177	41,336	10,739	24,729	33,093
Bern	43,777	8,393	43,495	8,610	43,043	9,016	22,144	33,437
Luzern	8,077	4,809	8,223	5,333	6,773	1,631	8,256	7,296
Uri	704	2,563	710	2,592	1,644	985	1,010	1,680
Schwyz	2,415	3,077	2,472	3,074	3,088	942	1,790	2,808
Obwalden	512	748	530	787	882	491	633	852
Nidwalden	733	864	730	873	846	596	334	679
Glarus	3,569	817	3,620	860	3,154	1,192	900	4,131
Zug	1,766	560	1,768	588	2,226	768	965	1,050
Freiburg	5,493	10,849	5,521	10,856	11,354	1,887	9,023	4,926
Solothurn	12,076	2,439	12,336	2,264	6,972	2,736	3,983	8,725
Basel-Stadt	6,042	274	6,092	292	4,420	506	3,307	6,082
Basel-Land	4,705	1,569	4,830	1,634	3,158	1,286	1,969	4,834
Schaffhausen	5,881	760	5,890	737	6,311	590	1,799	4,899
Appenzell A.-Rh.	6,037	2,376	6,374	2,122	6,141	3,319	3,633	5,388
Appenzell I.-Rh.	453	1,856	519	1,808	842	1,513	616	1,569
St. Gallen	28,057	10,887	28,205	10,942	27,239	14,185	19,667	22,309
Graubünden	8,829	5,870	9,039	5,694	9,097	4,228	6,828	6,640
Aargau	25,155	10,202	25,309	10,149	23,812	11,728	10,229	25,562
Thurgau	12,403	2,594	12,380	2,584	11,024	4,644	6,192	9,542
Tessin	5,336	3,637	5,178	3,792	11,180	710	3,648	5,728
Waadt	17,752	2,156	17,653	2,135	14,796	2,094	10,585	16,082
Wallis	4,535	9,444	4,583	9,338	8,434	3,491	6,845	4,797
Neuenburg	4,901	1,035	4,872	1,003	4,621	656	2,645	8,879
Genf	7,090	1,583	7,139	1,536	6,270	496	4,847	7,106
Total	264,914	101,762	266,610	101,780	258,567	80,429	156,777	228,094

Kantone	17. Erfindungs-Schutz		18. Gewerbewesen		19. Wasserkräfte		20. Gemeingefährliche Krankheiten	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	31,422	10,763	39,414	10,543	65,739	4,474	37,451	18,030
Bern	34,392	15,978	25,024	10,023	40,041	8,077	23,702	10,493
Luzern	2,231	348	6,307	858	7,095	551	3,033	540
Uri	1,805	1,754	1,066	601	952	680	675	669
Schwyz	848	562	1,831	733	3,738	2,532	1,074	1,074
Obwalden	521	172	855	318	949	284	725	505
Nidwalden	377	171	794	261	585	174	406	286
Glarus	1,853	1,337	2,317	567	3,894	470	2,283	1,755
Zug	359	57	1,069	279	858	140	320	271
Freiburg	6,206	1,844	7,091	4,428	10,074	1,953	3,052	3,094
Solothurn	4,136	796	12,630	3,272	11,349	1,161	5,630	1,001
Basel-Stadt	2,648	318	5,113	659	9,462	227	2,536	229
Basel-Land	2,719	1,049	2,943	1,627	3,836	653	2,171	1,418
Schaffhausen	5,459	685	4,861	658	6,096	500	4,642	1,743
Appenzell A.-Rh.	5,079	2,705	5,150	2,489	7,187	1,480	5,404	3,761
Appenzell I.-Rh.	686	1,304	737	913	968	1,058	539	1,394
St. Gallen	21,520	14,597	27,615	10,519	28,729	9,356	19,227	20,125
Graubünden	7,430	4,326	7,915	3,031	8,358	3,173	7,044	5,574
Aargau	22,127	12,970	19,618	13,155	28,952	7,806	17,309	21,104
Thurgau	14,374	5,227	13,214	6,642	16,263	3,643	8,944	10,731
Tessin	5,241	1,747	4,663	1,642	8,117	2,910	3,406	664
Waadt	12,137	2,386	14,734	10,057	12,927	1,422	10,588	1,696
Wallis	7,516	2,132	6,703	3,994	9,908	2,497	4,110	3,870
Neuenburg	4,162	511	8,766	4,146	7,700	863	2,316	746
Genf	3,939	196	12,027	1,146	11,146	153	2,425	390
Total	199,187	83,935	232,457	92,561	304,023	56,237	169,012	111,163

Kantone	21. Verwaltungsgericht	
	Ja	Nein
Zürich	33,072	12,045
Bern	22,649	17,566
Luzern	5,188	2,676
Uri	1,225	1,962
Schwyz	1,655	1,308
Obwalden	623	599
Nidwalden	380	507
Glarus	2,678	1,416
Zug	866	545
Freiburg	6,283	4,348
Solothurn	6,279	2,124
Basel-Stadt	6,000	775
Basel-Land	3,765	3,363
Schaffhausen	4,302	1,690
Appenzell A.-Rh.	4,511	3,388
Appenzell I.-Rh.	499	1,712
St. Gallen	20,419	16,585
Graubünden	6,760	4,924
Aargau	15,656	18,128
Thurgau	10,012	9,067
Tessin	5,717	1,905
Waadt	17,661	6,302
Wallis	5,888	6,605
Neuenburg	7,464	3,127
Genf	14,843	704
Total	204,394	123,431

2. Initiativabstimmungen.

Kantone	1. Schächtverbot		2. Recht auf Arbeit		3. Beutezug		4. Proportional-Wahl	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	47,146	7,712	16,307	44,380	9,860	57,274	18,874	40,531
Bern	38,440	9,531	12,006	51,074	19,319	65,103	19,051	40,292
Luzern	4,816	3,517	1,267	10,706	13,044	12,360	8,507	8,313
Uri	736	1,826	438	2,086	2,883	991	1,750	915
Schwyz	1,492	1,115	555	4,066	6,363	2,766	3,881	1,219
Obwalden	321	669	143	1,272	1,726	913	1,090	505
Nidwalden	486	362	154	1,017	1,447	785	790	525
Glarus	2,055	1,533	1,504	2,753	1,223	3,860	2,552	2,112
Zug	865	467	252	1,423	2,152	1,971	1,633	1,392
Freiburg	2,542	8,036	1,630	12,554	16,226	7,222	13,003	3,829
Solothurn	5,559	1,478	2,638	5,326	4,994	9,733	5,937	7,732
Basel-Stadt	3,480	1,058	2,509	4,319	996	8,009	3,701	4,627
Basel-Land	5,336	1,650	1,428	4,532	2,144	5,928	1,137	3,880
Schaffhausen	5,538	1,032	1,310	5,491	776	6,241	1,437	5,332
Appenzell A.-Rh.	3,091	4,891	1,387	7,784	364	9,614	911	8,120
Appenzell I.-Rh.	1,077	1,198	166	2,207	1,489	1,135	1,267	1,108
St. Gallen	14,564	21,608	7,904	30,372	11,228	29,936	19,678	21,692
Graubünden	2,903	8,959	2,520	10,765	6,122	12,547	6,925	9,513
Aargau	29,653	3,264	5,312	27,329	11,600	24,801	9,777	25,200
Thurgau	11,496	3,349	2,097	13,597	3,089	14,868	4,705	12,351
Tessin	854	5,934	3,692	6,644	9,041	6,902	7,954	7,479
Waadt	3,071	14,964	2,857	30,854	1,721	35,048	11,210	22,720
Wallis	395	12,106	780	12,049	15,943	5,441	11,236	3,165
Neuenburg	4,866	5,770	3,554	9,885	782	15,735	6,422	6,773
Genf	745	5,072	3,470	5,824	930	11,456	6,380	5,341
Total	191,527	127,101	75,880	308,289	145,462	350,639	169,008	244,666

Kantone	5. Volkswahl des Bundesrates		6. Wahl des N.-R. auf Grundlage der Schweizer-Bevölkerung		7. Absinthverbot		8. Proportional-Wahl	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	16,910	43,406	8,025	49,499	44,104	13,978	40,838	41,977
Bern	17,507	41,988	15,868	42,277	24,647	19,905	29,222	43,005
Luzern	7,534	9,469	7,362	8,614	6,371	2,176	14,822	11,322
Uri	1,628	962	1,501	1,223	1,371	572	2,411	729
Schwyz	3,768	1,433	2,334	2,535	2,362	856	4,430	2,173
Obwalden	980	661	854	694	991	524	1,368	519
Nidwalden	733	577	663	571	937	199	1,054	549
Glarus	2,640	2,159	318	4,861	2,812	1,067	2,258	3,310
Zug	1,630	1,554	781	1,261	980	603	2,512	1,158
Freiburg	12,264	4,561	9,464	4,479	7,216	4,912	3,918	11,711
Solothurn	5,740	8,002	2,765	10,027	9,238	8,300	11,291	9,333
Basel-Stadt	3,343	5,749	1,007	8,565	4,710	2,522	6,746	5,159
Basel-Land	978	4,207	1,140	5,610	2,902	2,357	2,891	4,988
Schaffhausen	1,453	5,419	1,234	5,569	4,775	1,399	2,462	4,962
Appenzell A.-Rh.	803	8,238	753	8,370	4,954	3,641	2,355	8,551
Appenzell I.-Rh.	1,107	1,187	350	1,887	1,179	767	1,758	751
St. Gallen	19,484	22,328	7,872	34,476	31,939	10,969	29,469	27,359
Graubünden	5,920	9,749	3,246	10,333	10,296	2,067	8,037	9,094
Aargau	9,075	26,598	9,691	26,292	22,926	13,454	18,763	23,597
Thurgau	4,346	12,817	3,061	12,816	14,105	7,425	9,153	14,949
Tessin	7,786	7,629	1,365	8,213	5,037	2,330	9,785	5,083
Waadt	5,609	28,247	6,258	20,508	17,848	13,949	11,964	21,073
Wallis	8,557	5,739	8,001	3,855	7,067	4,377	8,353	5,355
Neuenburg	2,492	10,845	910	10,809	6,337	11,634	8,444	5,321
Genf	3,639	6,958	308	11,741	5,974	8,686	6,001	3,126
Total	145,926	270,522	95,131	295,085	241,078	138,669	240,305	265,194

Kantone	9. Proportional-Wahl		10. Spielbankenverbot		11. Gegenentwurf der B.-Vers.		12. Staatsvertrag-Initiative	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	57,157	25,447	52,571	27,879	12,944	64,187	55,535	43,966
Bern	48,844	15,549	41,483	39,884	16,102	50,620	47,843	25,157
Luzern	12,943	4,181	3,674	13,732	6,883	9,624	11,838	5,222
Uri	2,275	332	868	1,534	766	1,579	1,332	1,565
Schwyz	3,793	817	1,753	4,469	1,919	3,532	3,884	2,020
Obwalden	1,224	273	327	1,000	432	785	1,708	521
Nidwalden	831	197	179	930	574	517	995	273
Glarus	2,711	1,752	2,207	2,346	1,270	2,564	3,973	1,270
Zug	2,061	542	1,040	1,640	895	1,478	2,178	998
Freiburg	8,850	3,211	14,272	4,856	1,903	16,943	17,464	1,362
Solothurn	12,423	4,062	7,967	7,022	2,570	9,029	11,312	6,181
Basel-Stadt	10,819	1,944	9,402	3,348	2,582	9,290	16,969	2,560
Basel-Land	4,863	1,718	6,485	3,794	2,544	6,867	9,618	2,375
Schaffhausen	5,444	4,191	5,220	2,827	2,125	4,802	5,539	3,292
Appenzell A.-Rh.	3,101	5,669	3,781	4,743	2,303	5,600	6,332	3,091
Appenzell I.-Rh.	1,708	509	865	916	518	1,144	1,454	733
St. Gallen	28,874	17,425	24,134	19,912	8,462	31,151	37,153	12,432
Graubünden	8,647	8,247	10,062	7,952	4,645	11,818	10,842	6,744
Aargau	23,285	20,018	14,831	24,571	10,009	26,797	29,624	14,754
Thurgau	10,857	13,431	11,633	9,256	3,922	15,284	11,802	13,414
Tessin	7,462	1,567	9,167	6,530	6,476	9,204	16,330	3,054
Waadt	13,454	13,850	22,330	18,136	12,322	26,736	36,212	4,432
Wallis	9,962	1,290	9,313	6,438	2,975	11,937	12,841	2,133
Neuenburg	10,782	788	12,338	3,228	1,349	13,525	16,022	1,194
Genf	7,180	1,725	10,125	6,181	5,750	10,314	19,748	261
Total	299,550	149,037	276,021	223,122	122,240	345,327	398,538	160,004

3. Fakultative Referendumsabstimmungen.

Kantone	1. Zivilstand und Ehe		2. Politische Stimmber.		3. Banknoten-Gesetz		4. Militärpflicht-Ersatz	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	41,867	13,062	40,312	14,043	32,167	13,580	36,443	14,361
Bern	33,905	21,794	29,805	24,317	7,246	35,575	20,806	26,596
Luzern	8,731	16,540	8,535	16,304	1,569	12,651	5,437	10,989
Uri	249	3,672	287	3,619	265	2,109	186	2,571
Schwyz	1,620	7,026	1,520	6,827	2,103	1,296	2,745	2,731
Obwalden	249	2,127	259	2,099	293	442	379	1,134
Nidwalden	237	1,791	221	1,732	212	1,006	426	1,147
Glarus	4,032	2,063	3,191	2,815	2,366	1,605	2,719	1,582
Zug	1,341	2,485	1,199	2,416	762	903	861	1,685
Freiburg	3,889	18,855	3,902	18,527	7,970	4,509	2,576	14,274
Solothurn	5,957	6,285	5,164	7,026	2,734	8,657	5,720	3,418
Basel-Stadt	4,592	1,213	3,741	1,681	2,333	1,145	2,497	1,965
Basel-Land	4,626	2,778	4,446	2,916	2,793	2,099	4,300	1,439
Schaffhausen	4,584	1,239	4,405	1,367	2,122	3,459	5,817	744
Appenzell A.-Rh.	8,391	3,202	7,960	2,942	5,493	4,743	2,905	7,591
Appenzell I.-Rh.	350	2,368	385	2,269	740	1,596	298	1,735
St. Gallen	20,264	20,962	19,479	21,072	7,115	28,893	11,547	23,397
Graubünden	6,843	9,355	7,523	8,474	1,332	12,854	5,283	6,878
Aargau	19,168	18,109	18,231	18,912	16,541	19,732	20,648	14,686
Thurgau	11,986	4,918	12,061	4,686	7,811	7,816	10,511	4,874
Tessin	4,871	9,191	4,767	9,018	4,063	8,025	2,208	9,834
Waadt	7,952	14,637	8,768	13,059	7,459	7,057	7,028	9,560
Wallis	1,920	15,329	2,112	14,932	3,272	4,873	1,377	9,750
Neuenburg	9,418	3,763	8,395	3,669	903	4,306	3,202	4,821
Genf	6,157	2,305	5,914	2,542	404	4,322	228	7,132
Total	213,199	205,069	202,583	207,263	120,068	193,253	156,157	184,894

Kantone	5. Fabrikgesetz		6. Militärpflicht-Ersatz		7. Polit. Stimmberechtigung		8. Subvention von Alpenbahnen	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	26,443	26,492	38,520	14,187	30,505	19,889	46,319	15,220
Bern	24,404	20,638	21,507	23,196	17,433	25,420	44,992	8,361
Luzern	10,713	7,199	6,020	12,006	4,493	13,415	11,252	2,772
Uri	2,253	950	216	3,015	177	3,052	3,191	454
Schwyz	4,385	1,454	2,086	3,754	996	4,773	8,905	363
Obwalden	1,734	268	286	1,725	228	1,769	1,626	101
Nidwalden	1,506	300	221	1,595	167	1,645	1,688	184
Glarus	3,417	1,700	3,707	1,398	2,847	2,199	3,593	680
Zug	2,072	619	932	1,778	729	1,960	1,802	542
Freiburg	3,344	14,731	3,188	14,944	2,390	15,694	6,903	6,029
Solothurn	5,326	4,507	5,760	4,052	3,168	6,534	8,118	1,401
Basel-Stadt	3,879	2,243	4,121	1,988	3,370	2,692	5,171	488
Basel-Land	4,090	2,848	5,111	1,823	3,346	3,380	8,208	826
Schaffhausen	4,716	1,747	4,818	1,601	3,594	2,815	6,148	672
Appenzell A.-Rh.	2,913	7,476	5,157	5,221	4,628	5,541	7,581	2,397
Appenzell I.-Rh.	506	1,904	274	2,106	209	2,193	637	1,377
St. Gallen	17,655	18,270	13,081	22,736	10,090	25,418	18,925	17,594
Graubünden	10,424	2,852	6,436	6,794	5,410	7,744	4,124	11,518
Aargau	22,837	11,313	22,414	11,762	11,737	22,036	33,988	3,273
Thurgau	9,279	6,855	10,771	5,302	9,424	6,539	16,315	1,815
Tessin	2,310	8,887	1,779	9,548	1,490	9,649	16,002	2,200
Waadt	5,009	12,231	6,570	10,874	6,051	11,104	4,155	30,883
Wallis	3,873	8,278	2,119	10,130	1,418	10,714	8,847	3,925
Neuenburg	4,913	2,898	4,248	3,561	4,989	2,604	4,550	1,164
Genf	3,203	4,197	881	6,287	2,668	4,451	5,681	1,272
Total	181,204	170,857	170,223	181,383	131,557	213,230	278,731	115,571

Kantone	9. Epidemiegesetz		10. Schulsekretär		11. Organisation d. Justiz- u. Polizei-Departements		12. Patenttaxen der Handesreisenden	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	18,077	34,709	20,520	37,725	27,626	18,683	30,860	15,813
Bern	6,499	36,171	31,635	45,092	19,930	28,688	22,669	25,425
Luzern	1,829	10,536	7,090	19,530	5,589	13,831	5,680	13,536
Uri	49	2,677	187	3,865	187	3,442	316	3,288
Schwyz	273	2,759	610	9,825	898	4,658	799	4,713
Obwalden	145	979	72	3,308	54	2,514	75	2,484
Nidwalden	92	972	139	2,477	180	1,686	209	1,651
Glarus	292	4,925	1,413	4,293	3,568	1,285	3,992	845
Zug	375	1,412	918	3,678	673	2,339	642	2,297
Freiburg	1,464	14,078	4,146	20,513	3,429	16,183	3,878	15,701
Solothurn	1,690	4,581	7,195	6,768	5,757	5,024	5,946	4,799
Basel-Stadt	589	4,153	4,355	3,756	3,824	1,714	4,006	1,404
Basel-Land	1,089	4,566	2,796	5,552	2,805	3,100	3,031	2,906
Schaffhausen	2,157	4,105	1,934	4,799	3,217	2,957	3,626	2,533
Appenzell A.-Rh.	720	9,767	3,857	7,353	5,397	4,311	7,057	2,720
Appenzell I.-Rh.	52	2,028	214	2,421	255	1,508	493	1,248
St. Gallen	3,471	33,172	12,029	30,310	11,262	26,350	14,370	23,056
Graubünden	3,664	9,241	5,625	12,512	3,979	10,300	5,222	9,019
Aargau	6,619	25,674	14,173	22,111	15,538	17,823	17,227	16,008
Thurgau	4,517	12,037	10,512	8,149	8,046	7,413	8,815	6,545
Tessin	2,707	7,450	6,801	12,372	5,018	10,636	5,040	10,412
Waadt	5,093	9,734	18,779	22,169	9,726	9,440	18,710	4,303
Wallis	874	13,730	2,855	20,076	1,202	16,206	1,368	15,958
Neuenburg	3,986	2,211	8,917	3,655	5,486	710	5,691	419
Genf	1,704	2,673	5,238	5,830	4,505	2,060	6,315	938
Total	68,027	254,340	172,010	318,139	149,729	214,916	174,195	189,550

Kantone	13. Gesandtschaft in Washington		14. Bundesstrafrecht „Stabio Artikel"		15. Alkoholmonopol		16. Schuldbetreibungs- und Konkurs-Gesetz	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	25,852	20,263	29,327	16,945	50,938	8,410	48,452	14,916
Bern	16,568	30,108	21,214	26,218	34,323	32,489	33,103	31,636
Luzern	5,325	13,534	5,624	13,592	10,648	6,065	4,861	19,874
Uri	214	3,379	233	3,373	2,107	1,376	626	3,049
Schwyz	720	4,721	896	4,608	4,588	736	1,789	6,152
Obwalden	57	2,486	66	2,492	1,733	732	200	2,890
Nidwalden	178	1,671	192	1,665	1,379	400	589	1,333
Glarus	3,681	1,115	3,778	1,035	3,887	1,867	4,197	1,687
Zug	605	2,272	682	2,248	1,787	614	1,307	2,469
Freiburg	2,953	16,550	3,623	15,954	3,708	13,300	5,965	15,176
Solothurn	5,564	5,167	5,900	4,874	3,880	7,427	5,323	7,646
Basel-Stadt	3,787	1,587	3,692	1,767	4,882	684	6,793	1,126
Basel-Land	3,262	2,478	2,973	2,891	4,823	2,654	3,915	3,871
Schaffhausen	2,787	3,304	3,073	3,060	5,928	684	5,705	1,137
Appenzell A.-Rh.	5,587	4,089	6,470	3,255	7,511	2,790	4,262	6,316
Appenzell I.-Rh.	246	1,483	339	1,403	801	1,176	186	2,080
St. Gallen	10,821	26,045	13,148	24,163	25,977	11,939	19,090	22,321
Graubünden	3,941	10,207	4,944	9,189	8,253	5,822	5,022	10,654
Aargau	14,000	18,430	17,198	15,912	20,927	13,156	11,307	23,605
Thurgau	6,983	8,005	8,681	6,603	12,583	4,264	10,726	10,166
Tessin	4,669	10,758	5,299	10,275	11,917	1,668	8,034	9,457
Waadt	8,265	10,414	9,489	9,291	19,689	4,711	40,205	2,113
Wallis	1,003	16,294	1,412	15,925	12,109	1,447	2,247	17,793
Neuenburg	4,641	1,188	4,804	1,223	6,855	5,058	12,562	811
Genf	4,713	1,969	4,229	2,976	2,328	7,811	7,821	2,646
Total	137,824	219,728	159,068	202,773	267,122	138,496	244,317	217,921

Kantone	17. Pensionsgesetz		18. Zolltarif		19. Zentralbahn		20. Gesandtschaftsgesetz	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	17,918	48,129	43,550	16,386	13,900	50,052	18,377	29,215
Bern	11,693	53,788	34,296	18,721	37,522	34,926	26,927	23,414
Luzern	4,464	20,514	9,949	2,342	4,874	13,502	1,685	5,171
Uri	364	3,103	1,193	1,243	258	3,051	127	2,378
Schwyz	585	5,613	1,879	1,672	516	5,317	202	2,190
Obwalden	110	2,115	705	1,573	94	1,685	48	828
Nidwalden	138	1,676	674	346	121	1,385	66	847
Glarus	1,652	4,018	1,923	3,457	1,082	3,925	982	2,566
Zug	598	2,778	1,104	438	412	1,957	299	828
Freiburg	1,951	18,012	11,356	4,682	3,593	18,111	2,419	8,769
Solothurn	2,327	8,701	8,190	2,259	5,615	4,419	2,337	7,653
Basel-Stadt	4,107	1,824	4,209	1,663	5,545	2,332	800	1,226
Basel-Land	1,454	6,304	5,258	2,068	4,435	2,502	747	3,400
Schaffhausen	1,733	5,357	4,488	2,429	590	6,444	1,588	4,796
Appenzell A.-Rh.	1,979	8,386	6,709	2,295	4,280	4,868	3,159	3,912
Appenzell I.-Rh.	143	2,727	1,417	1,005	307	2,333	168	2,098
St. Gallen	6,455	33,342	23,991	10,769	12,095	27,237	8,557	26,613
Graubünden	2,504	14,317	9,232	4,857	4,968	9,888	4,230	8,109
Aargau	4,748	29,570	22,631	8,964	12,533	21,098	9,954	23,004
Thurgau	1,456	16,945	13,124	2,990	8,208	8,426	5,724	8,391
Tessin	5,134	11,064	499	11,128	3,321	9,225	4,526	4,555
Waadt	8,699	26,107	7,480	19,013	1,541	38,234	14,918	1,635
Wallis	2,252	17,956	5,074	9,315	767	15,788	1,877	9,729
Neuenburg	2,916	9,145	677	16,936	2,183	6,466	9,084	1,018
Genf	6,471	2,486	396	13,383	1,969	6,235	5,716	646
Total	91,851	353,977	220,004	158,943	130,729	298,406	124,517	177,991

Kantone	21. Viehhandelsgesetz		22. Eisenbahnrechnungsges.		23. Disziplinarstrafordnung		24. Bundesbank	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	26,962	28,387	42,967	17,368	17,640	40,224	36,954	29,177
Bern	31,599	21,482	39,010	16,545	16,732	35,660	45,098	22,696
Luzern	9,643	5,980	12,346	3,996	3,907	11,773	7,623	13,162
Uri	384	2,812	1,032	2,234	173	3,051	372	3,027
Schwyz	740	4,157	2,470	2,606	271	4,752	871	4,682
Obwalden	365	1,418	479	1,318	66	1,732	109	1,577
Nidwalden	547	997	742	863	121	1,466	284	1,538
Glarus	1,958	2,428	3,398	1,195	416	4,146	3,319	1,804
Zug	883	1,697	1,837	870	438	2,243	884	1,416
Freiburg	2,981	16,004	3,737	15,399	1,093	17,326	3,337	16,483
Solothurn	5,970	3,452	7,817	2,037	2,766	6,820	6,288	6,633
Basel-Stadt	4,003	2,799	5,649	1,881	3,210	3,957	4,430	2,784
Basel-Land	4,091	2,115	4,756	1,577	1,326	4,741	3,168	2,371
Schaffhausen	2,457	4,188	3,804	3,018	1,636	5,090	4,832	1,833
Appenzell A.-Rh.	4,660	3,892	6,299	2,589	2,728	5,936	5,001	3,507
Appenzell I.-Rh.	196	2,315	528	2,000	78	2,436	548	1,886
St. Gallen	14,662	22,884	23,303	15,549	7,783	30,083	17,539	22,498
Graubünden	1,675	14,029	6,644	8,746	1,382	13,736	5,533	10,485
Aargau	20,627	15,055	27,925	8,340	5,231	30,392	20,424	16,203
Thurgau	8,117	7,415	11,260	4,507	5,289	10,295	10,931	5,464
Tessin	5,200	7,787	6,686	6,684	1,669	10,673	6,335	7,664
Waadt	16,249	14,456	3,480	27,571	1,086	29,935	4,462	40,504
Wallis	1,340	14,213	968	14,598	270	15,280	1,247	16,660
Neuenburg	5,182	5,186	2,813	8,469	1,514	9,706	3,244	11,984
Genf	4,839	3,970	3,278	6,617	344	9,539	2,931	9,946
Total	174,880	209,118	223,228	176,577	77,169	310,992	195,764	255,984

Kantone	25. Schweiz. Bundesbahnen		26. Kranken-, Unfall- und Militärversicherungs-Gesetz		27. Zolltarif		28. Bundesstrafrecht	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	69,859	13,893	27,302	49,118	53,493	26,187	18,484	29,641
Bern	74,287	20,019	21,869	58,144	60,890	43,023	18,168	34,901
Luzern	14,799	12,351	7,784	14,427	18,713	6,376	3,754	11,035
Uri	1,130	2,906	1,337	2,000	1,571	1,894	187	2,495
Schwyz	3,204	5,331	1,664	6,498	4,402	3,497	510	4,152
Obwalden	941	2,066	725	1,456	1,472	435	393	1,068
Nidwalden	1,160	1,159	880	899	1,454	648	138	1,074
Glarus	5,384	699	3,236	2,782	2,954	3,528	510	4,522
Zug	2,557	1,593	860	3,100	2,330	1,498	428	1,564
Freiburg	6,785	17,560	4,072	15,111	16,844	4,833	2,073	11,777
Solothurn	12,976	4,173	4,642	10,412	11,719	5,319	3,537	9,157
Basel-Stadt	9,498	3,364	4,237	6,136	3,733	10,081	4,536	4,932
Basel-Land	8,972	1,317	2,350	5,697	5,585	3,784	1,902	4,841
Schaffhausen	5,012	2,427	1,840	5,263	5,767	1,656	1,975	4,732
Appenzell A.-Rh.	8,646	1,294	2,198	7,905	6,204	4,526	3,915	5,162
Appenzell I.-Rh.	813	1,705	408	2,145	862	1,624	215	1,960
St. Gallen	38,091	7,736	19,863	23,383	22,454	25,834	12,713	29,136
Graubünden	11,123	7,979	6,553	10,126	13,264	6,034	5,214	8,802
Aargau	33,759	7,261	12,611	26,117	31,477	9,155	10,052	25,502
Thurgau	18,588	2,179	5,794	13,160	15,444	5,075	5,209	10,491
Tessin	11,909	6,970	4,863	6,766	5,957	11,526	1,618	7,859
Waadt	25,915	22,955	4,748	32,236	28,203	13,804	12,715	13,673
Wallis	5,150	17,737	1,527	14,310	13,439	7,765	2,222	9,529
Neuenburg	9,473	9,856	1,753	16,043	2,163	20,483	2,479	8,855
Genf	6,603	8,238	4,883	8,868	1,107	15,538	4,747	7,245
Total	286,634	182,718	148,035	341,914	332,001	225,123	117,694	264,085

Kantone	29. Lebensmittelgesetz		30. Militärorganisation		31. Krank.- u. Unf.- Versicherung	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	38,800	28,093	58,431	33,077	55,151	31,688
Bern	38,477	17,788	55,465	43,263	47,989	29,385
Luzern	12,590	3,177	14,170	11,689	15,950	4,129
Uri	1,294	1,025	1,534	2,139	1,852	1,270
Schwyz	3,572	1,581	2,925	7,437	4,020	2,718
Obwalden	958	563	1,311	1,413	1,542	906
Nidwalden	1,203	229	947	1,487	1,201	424
Glarus	885	3,314	2,585	3,938	4,440	1,825
Zug	1,540	545	2,526	2,369	1,847	1,665
Freiburg	13,022	1,460	9,957	13,623	7,616	11,263
Solotohurn	7,556	4,290	10,522	10,455	14,842	2,689
Basel-Stadt	1,618	7,153	11,894	5,320	9,089	3,777
Basel-Land	3,486	2,496	6,881	4,315	4,437	4,298
Schaffhausen	4,995	1,681	5,873	1,870	5,124	2,434
Appenzell A.-Rh.	5,164	3,796	7,595	4,119	3,897	6,840
Appenzell I.-Rh.	1,393	810	1,152	1,437	511	1,718
St. Gallen	20,056	22,733	28,658	24,857	26,173	24,178
Graubünden	9,757	4,053	13,408	5,174	10,154	7,537
Aargau	25,545	11,974	24,869	18,120	24,407	18,116
Thurgau	13,756	7,192	16,639	8,478	11,110	13,543
Tessin	7,365	775	8,011	9,359	8,165	6,943
Waadt	17,595	3,535	24,792	19,902	11,376	31,739
Wallis	10,484	2,117	4,348	13,637	6,721	12,765
Neuenburg	1,601	9,798	7,330	11,290	4,712	11,415
Genf	2,685	6,652	8,130	8,687	5,239	8,159
Total	245,397	146,760	329,953	267,605	287,565	241,416